

Zwischen Neapel und Halifax: die G7, Rußland und die Ukraine vor und auf dem 'Gipfel der Bescheidenheit'

Höhmnn, Hans-Hermann; Meier, Christian

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Höhmnn, H.-H., & Meier, C. (1995). *Zwischen Neapel und Halifax: die G7, Rußland und die Ukraine vor und auf dem 'Gipfel der Bescheidenheit'*. (Berichte / BIOst, 44-1995). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-42042>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale studien herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.© 1995 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung - auch auszugsweise - nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.
Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,

Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110

ISSN 0435-7183

Inhalt

Seite

Kurzfassung

4

1. Einleitung

8

2. Unterstützungsmaßnahmen für Rußland 1994/95

8

2.1 Finanzregelungen.....8

2.1.1 Internationale Finanztransfers.....8

2.1.2 Bi- und multilaterale Schuldenregelungen.....11

2.2 Beratungshilfe.....15

2.2.1 "Transform": Beratungskonzept der Bundesregierung15

2.2.2 Beratungsmaßnahmen internationaler Akteure.....17

2.3 Handelspolitische Regelungen.....19

2.3.1 Rußland und die EU: Partnerschafts- und Kooperationsabkommen.....19

2.3.2 Rußland und die EU: Interimsabkommen.....20

2.4 Rußlands Einbindung in GATT/WTO.....21

3. Unterstützungsmaßnahmen für die Ukraine 1994/95

22

3.1 Finanzregelungen.....23

3.1.1 Internationale Finanztransfers.....23

3.1.2 Bilaterale Schuldenregelung.....24

3.2 Programm zur Schließung von Tschernobyl.....25

3.3 Beratungshilfe.....26

3.3.1 "Transform": Beratungskonzept der Bundesregierung.....26

3.3.2 Beratungsmaßnahmen internationaler Akteure.....27

3.4 Die Ukraine und die EU: Interimsabkommen.....28

4. Halifax: der "Gipfel der Bescheidenheit"

.....
29

4.1 Halifax im Kontext der Entwicklung seit 1989.....29

4.2 Die politische Dimension.....30

4.3 Die wirtschaftliche Dimension.....31

Summary

.....
34

15. August 1995

Hans-Hermann Höhmann/Christian Meier

**Zwischen Neapel und Halifax: Die G7, Rußland und die Ukraine
vor und auf dem "Gipfel der Bescheidenheit"
Bericht des BIOst Nr. 44/1995**

Kurzfassung

Vorbemerkung

Vom 15. bis 17. Juni 1995 kamen die Staats- und Regierungschefs der führenden Industrieländer (G7) in Halifax zum diesjährigen turnusmäßigen Weltwirtschaftsgipfel zusammen. Zu den Diskussionsthemen gehörte wie in den Vorjahren der Fortgang der internationalen Unterstützung für den ökonomischen Stabilisierungs- und Transformationsprozeß in Rußland sowie der Ukraine. Außerdem ging es wiederum um die Rolle Rußlands als zukünftiger Partner der G7/ P8-Staaten. Der vorliegende Bericht analysiert auf der Grundlage offizieller Dokumente sowie der laufenden Berichterstattung der russischen und internationalen Presse den Verlauf der Unterstützungsaktivitäten für Rußland und die Ukraine seit dem Vorjahresgipfel in Neapel sowie die Ergebnisse der Gipfelkonferenz von Halifax.

Ergebnisse

1. Die wesentlichen Teilbereiche der Unterstützungsmaßnahmen für Rußland und die Ukraine in der Periode 1984/95 waren: Finanzregelungen (Finanztransfers, Schuldenregelung); Beratungshilfe ("Transform", internationale Aktivitäten); Handelsregelungen (Interimsabkommen mit der EU) sowie andere Formen institutioneller Einbindung in die Weltwirtschaft (GATT, WTO).
2. Bei prinzipieller Bereitschaft, den Transformationsprozeß in Rußland zu unterstützen, hatten die G7-Staaten in Neapel der russischen Regierung im Zuge der erwähnten "Routinisierung" der westlichen Hilfsaktivitäten empfohlen, die Zusammenarbeit mit den internationalen Finanzorganisationen zu intensivieren. Zum einen hieß dies, auf russischer Seite zügig die notwendigen Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß bereits beschlossene Finanzierungsfonds voll genutzt werden konnten. Zum anderen bedeutete dies, rasch in Verhandlungen mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) über einen Stand-by-Kredit in Verhandlungen einzutreten und sich für den Fall einer größeren makroökonomischen Konsolidierung die Zugriffsmöglichkeit auf internationale Finanzmittel zur Stabilisierung des Rubels in Höhe von 6 Mrd. USD offenzuhalten.
3. Dem Kreditabkommen mit dem IWF vom 10. März 1995 zufolge erhält die russische Regierung im Zeitraum vom 11. April 1995 bis zum 15. Februar 1996 einen IWF-Bereitschaftskredit in Höhe von ca. 6,5 Mrd. USD. Die westliche Kritik hieran konzentrierte sich auf drei Sachverhalte. Zum einen sei der IWF-Kredit lediglich zur Deckung des Defizits im Staatshaushalt bereitgestellt worden, ohne daß Einfluß auf die Struktur der Ausgaben genommen wurde. Zum anderen habe der IWF trotz ausgebliebener Stabilisierungsfortschritte seit der

Auszahlung der zweiten Tranche der Systemtransformationsfazilität noch höhere Finanzmittel bereitgestellt und damit seinem eigenen Prinzip zuwidergehandelt. Drittens schließlich habe es der IWF nicht vermocht, die Vergabe des Bereitschaftskredits mit der Bedingung wirksamer Schritte zur Verhinderung der Kapitalflucht zu verknüpfen.

4. Eine direkte Folge der Übereinkunft zwischen der russischen Regierung und dem IWF war, daß man jetzt in verstärktem Maße mit der Zuteilung von Finanzmitteln der Weltbank rechnen konnte. Trotz beachtlicher Unterstützungsleistungen, die sich seit dem Beitritt Rußlands im Juni 1992 auf insgesamt 3,6 Mrd. USD belaufen, wurde russischerseits massiv Kritik am projektbezogenen Förderungskonzept der Weltbank geäußert und für die Zukunft eine generelle und unspezifizierte Kreditierung des russischen Umstrukturierungsprozesses verlangt.
5. Die russische Regierung führt seit langem Verhandlungen über die Umschuldung ihrer Verbindlichkeiten mit vier unterschiedlichen Partnergruppen, und zwar
 - mit den öffentlichen Kreditgebern im Pariser Club;
 - mit den privaten Gläubigern im Londoner Club;
 - mit Regierungen einzelner Staaten unter bzw. ohne Bezugnahme auf multilaterale Vereinbarungen im Pariser Club;
 - mit Wirtschaftsorganisationen wie z.B. dem Ost-Ausschuß der deutschen Wirtschaft über Unternehmensforderungen. Bislang sind nur Teilvereinbarungen erreicht worden. Das erklärte Ziel Rußlands bleibt es, sich durch verlässliche Regelungen einen ungehinderten Zugang zu den internationalen Finanzmärkten mit ihrer breiten Angebotspalette von Finanzierungsmöglichkeiten zu verschaffen.
6. Die deutschen Beratungsaktivitäten für den Aufbau von Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa haben seit Juli 1993 eine organisatorische und inhaltliche Profilierung erfahren. Das 1994 für alle Maßnahmen vorgesehene Volumen an Haushaltsmitteln für die 11 weiter entwickelten Reformstaaten der osteuropäischen Gesamtregion lag wie 1993 bei 300 Mio. DM. Davon entfielen knapp 40% auf die drei slawischen GUS-Staaten Rußland, Ukraine und Weißrußland, wobei der russische Anteil für sich genommen ungefähr 25% betrug. Der für 1995 vorgesehene Mittelrahmen aller deutscher Beratungsaktivitäten für die osteuropäischen Transformationsstaaten liegt wie in den Vorjahren bei rd. 300 Mio. DM. Für Rußland stehen 74 Mio. DM zur Verfügung. Wenn auch positive Wirkungen der deutschen Beratungshilfe unverkennbar sind, so gibt es nach wie vor doch noch viele ungelöste und vermutlich auch unlösbare Probleme.
7. Nach einer Verhandlungsdauer von gut 18 Monaten wurde auf dem EU-Ratsgipfel in Korfu am 24. Juni 1994 das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und Rußland unterzeichnet. In Anbetracht des langen Ratifizierungsprozesses wurde ein Interimsabkommen vorbereitet, das wegen des Tschetschenien-Krieges erst im Juli 1995 wirksam wurde. Mit der Signatur des Interimsabkommens treten die vereinbarten Handelskonzessionen sofort in Kraft. Die Partner gewähren sich gegenseitig die Meistbegünstigungsklausel, was bedeutet, daß die EU Rußland die gleichen Handelsvorteile wie anderen Drittländern einräumt, obwohl das Land noch nicht Mitglied der Welthandelsorganisation (WTO), der Nachfolgeorganisation des GATT, ist.
8. Anders als bei den G7-Gipfeln zuvor wurde erstmals beim G7-Treffen in Neapel (1994) die

Ukraine in das Blickfeld westlicher Hilfsbemühungen gerückt, denn ein politisch-ökonomischer Zusammenbruch dieser GUS-Republik hätte für Rußland und den Westen gleichermaßen komplexe Sicherheitsprobleme aufgeworfen. Inzwischen sind für die Ukraine größere Finanzhilfen internationaler Organisationen bereitgestellt worden. Hauptursache für das verspätete Einsetzen von Hilfsleistungen war, daß erst mit dem Amtsantritt L. Kutschmas am 19. Juli 1994 die Weichen erkennbar für eine marktwirtschaftliche Umstrukturierung des Landes gestellt wurden, die den Einsatz internationaler Gelder aussichtsreich erscheinen ließ. Insgesamt gibt es für die Ukraine prinzipiell dieselben Formen von Unterstützung wie für Rußland: Finanztransfers internationaler Geber, Beratungshilfe sowie handelspolitische Regelungen. Dazu kommt ein auf die prekäre Energie- und Umweltsituation der Ukraine zugeschnittenes nukleares Hilfsprogramm.

9. Es gibt zahlreiche Gründe, den Halifax-Gipfel als einen "Gipfel der Bescheidenheit" (J. Chrétien) zu kennzeichnen. Nach seinem Verlauf zu urteilen, hätte man ihn auch getrost unter das Motto "Zurück zur Bescheidenheit" stellen können - und dies sowohl aufgrund seiner Ergebnisse als auch wegen des Bemühens der Veranstalter, auf Pomp und großspurige Selbstdarstellung, wie sie früher zu beobachten waren, zu verzichten. Wiederum war die politische Bedeutung des Gipfels größer als die eines Impulsgebers für die Wirtschaftspolitik. Im Vergleich zum G7-Gipfel von Neapel ist Rußland politisch weiter aufgewertet worden. Das G7-Zugeständnis einer politischen Aufwertung Rußlands auf dem Halifax-Gipfel überraschte, weil es von russischer Seite nicht mit einem wenigstens partiellen Entgegenkommen in einzelnen, für manche G7-Staaten wichtigen Fragen honoriert wurde.
10. In wirtschaftlicher Hinsicht wurde die Bereitschaft der G7 bekräftigt, den wirtschaftlichen Systemwandel in den Transformationsländern zu unterstützen und sich für ihre Eingliederung in die globalen Handels- und Finanzsysteme einzusetzen. Die Notwendigkeit, den osteuropäischen Ländern einen besseren Marktzugang zu verschaffen, wurde unterstrichen. Im Hinblick auf die Unterstützung der Ukraine wurde im Abschlußkommuniqué die Reformbereitschaft des Landes begrüßt und die Ukraine zur Fortsetzung der Transformationsanstrengungen ermutigt, wobei man das Land gleichzeitig auf weitere Zusammenarbeit mit internationalen Finanzinstitutionen verwies. Wenn der wirtschaftliche Wandel entschlossen weitergeführt würde, könnten zusätzliche 2 Mrd. USD von den internationalen Finanzinstitutionen zur Verfügung gestellt werden. Fortgesetzt werden sollen die Unterstützungsmaßnahmen zur Schließung des Kernkraftwerks von Tschernobyl. Weltbank und Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) werden in diesem Zusammenhang aufgefordert, ihre Kooperation mit der Ukraine zur Entwicklung einer realistischen langfristigen Energiestrategie fortzusetzen.
11. In bezug auf Rußland anerkennt das Kommuniqué das Bekenntnis der russischen Regierung zur Weiterführung von monetärer Stabilisierung und institutionellem Wandel. Der Fortgang der politischen Reformen wird eingefordert. Die Schlüsselstellung bei wirtschaftlichen Unterstützungsmaßnahmen soll dem IWF zufallen. Fortschritte bei der vertraglichen Regelung der Schuldenproblematik werden begrüßt, darunter die erklärte Bereitschaft, eng mit dem Pariser Club zusammenzuarbeiten.
12. Abschließend ist festzustellen, daß hinsichtlich der Ziele westlicher Unterstützungsmaßnahmen

weitgehend Kontinuität besteht, wenn sich auch - auf reduziertem Leistungsniveau - einige Akzentverschiebungen ergeben haben. Auch der Katalog der Mittel zeigt eine vertraute Struktur ohne neue Impulse - es gilt das Prinzip "Fortschreibung statt Innovation" -, und schließlich ist auch in bezug auf die verschiedenen Träger der Unterstützungs- und Kooperationsaktivitäten Kontinuität auszumachen. Allerdings ist gegenüber einzelnen westlichen Staaten und der G7 insgesamt als Staatengruppe das Gewicht der internationalen Wirtschafts- und Finanzorganisationen sowie der Europäischen Union weiter deutlich angewachsen.

1. Einleitung

Wie in der Vergangenheit, so wird auch in diesem Jahr der Weltwirtschaftsgipfel der sieben führenden Industriestaaten (G7) als Ausgangspunkt einer Analyse der internationalen Unterstützung des wirtschaftlichen Transformationsprozesses in Rußland und der Ukraine sowie der ökonomischen Zusammenarbeit mit beiden Ländern gewählt. Es ist freilich gleich zu Beginn festzustellen, daß die Bedeutung des Weltwirtschaftsgipfels von Halifax (15.-17. Juni 1995) als Diskussionsforum, Entscheidungszentrum und damit auch Impulsgeber für die zukünftige Ost-West-Zusammenarbeit relativ gering einzuschätzen ist. Wenn auch am Schluß des Berichts eine Bewertung des diesjährigen Gipfels im Kontext seiner Vorläufer und insbesondere im Vergleich zu dem von 1994 vorgenommen wird, so ist die Zeitspanne zwischen Neapel und Halifax doch kaum mehr als ein recht willkürlicher Rahmen für die angestrebte Bilanzierung. Im folgenden werden zunächst wesentliche Teilbereiche der Unterstützungsmaßnahmen für Rußland und die Ukraine in der Periode 1994/95 dargestellt: Finanzregelungen (Finanztransfers, Schuldenregelung); Beratungshilfe ("Transform", internationale Aktivitäten); handelspolitische Regelungen (Interimsabkommen mit der EU) sowie andere Formen institutioneller Einbindungen in die Weltwirtschaft (GATT, WTO). Danach werden die Gipfelergebnisse selbst erörtert, soweit sie in all ihrer Begrenztheit für das zukünftige Verhältnis der G7 und der internationalen Wirtschafts- und Finanzorganisationen zu diesen beiden Staaten relevant sind.

2. Unterstützungsmaßnahmen für Rußland 1994/95

2.1 Finanzregelungen

2.1.1 Internationale Finanztransfers

Bei prinzipieller Bereitschaft, den Transformationsprozeß in Rußland zu unterstützen, hatten die G7-Staaten in Neapel der russischen Regierung im Zuge der erwähnten "Routinisierung" der westlichen Hilfsaktivitäten empfohlen, die Zusammenarbeit mit den internationalen Finanzorganisationen zu intensivieren. Zum einen hieß dies, auf russischer Seite zügig die notwendigen Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß bereits beschlossene Finanzierungsfonds voll genutzt werden konnten. Das galt für einen 300 Mio. USD-Fonds zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen, der nach den Tokioter G7-Beschlüssen bei der EBWE eingerichtet werden sollte, sowie für ein auf 3 Mrd. USD veranschlagtes Kreditpaket zur Privatisierung und Umstrukturierung großer Unternehmen.¹ Zum anderen bedeutete dies, rasch in Verhandlungen mit dem *Internationalen Währungsfonds (IWF)* über einen Stand-by-Kredit einzutreten und sich für den Fall einer größeren makroökonomischen Stabilität die Zugriffsmöglichkeit auf internationale Finanzmittel zur Stabilisierung des Rubels in Höhe von 6 Mrd. USD offenzuhalten.² Anfang September 1994 wurde eine erste Verhandlungsrunde in Moskau eröffnet, der vier weitere folgten, bis schließlich am 10. März 1995 ein Kreditabkommen

¹ VWD-Osteuropa, 1. 10.9.1994; vgl. auch: Rossija menjajet ton obščenija s meždunarodnymi finansovymi organizacijami, in: Finansovye izvestija, 11.10.1994, S. III.

zwischen dem IWF und Rußland unterzeichnet wurde.

Danach erhält die russische Regierung im Zeitraum vom 11. April 1995 bis zum 15. Februar 1996 einen IWF-Bereitschaftskredit in der Größenordnung von 4331,1 Mio. Sonderziehungsrechten (SZR; ca. 6,5 Mrd. USD), was der erhöhten IWF-Quote des Landes entspricht. Zumindest aus der Sicht des IWF scheint die Kreditvergabe ausreichend konditioniert worden zu sein. So wird der Kredit in monatlichen Tranchen ausgezahlt, wobei die erste (11. April 1995) und die letzte Tranche (15. Februar 1996) jeweils 718,9 Mio. SZR betragen. Dazwischen sind stets zum 15. Tag eines jeden Monats Finanzmittel im Gegenwert von 359,4 Mio. SZR fällig, allerdings nur unter der Voraussetzung, daß die IWF-Kontrolleure die Erfüllung der in zwei Erklärungen der Zentralbank und der Regierung Rußlands festgelegten Auflagen für die Finanz- und Wirtschaftspolitik in 1995 bestätigen. Hervorzuheben sind insbesondere die Verpflichtungen, die russischen Staatseinnahmen z.B. durch die Anhebung der Importzölle, die Streichung von Zollvergünstigungen sowie durch die Aufhebung der Ölexportquoten zu erhöhen und die Inflationsrate in der zweiten Jahreshälfte 1995 auf monatlich 1% zu senken.¹

Die Kritik an der IWF-Vereinbarung mit Rußland ist nicht vornehmlich an dieser, auch für russische Ökonomen unrealistischen Zielvorstellung festgemacht worden.² Die Einwände konzentrierten sich vielmehr auf drei andere Sachverhalte.³ Zum einen sei der IWF-Kredit lediglich zur Deckung des Defizits im Staatshaushalt bereitgestellt worden, ohne daß Einfluß auf die Struktur der Ausgaben genommen wurde. So gesehen könnten die IWF-Gelder auch für den russischen Krieg in Tschetschenien und den dortigen Wiederaufbau in Anspruch genommen werden. Zum anderen habe der IWF trotz ausgebliebener Stabilisierungsfortschritte seit der Auszahlung der zweiten Tranche der Systemtransformationsfazilität (STF)⁴ in Höhe von 1,5 Mrd. USD noch höhere Finanzmittel bereitgestellt und damit seinem eigenen Prinzip zuwidergehandelt, neue Kredite für Rußland erst bei eindeutigen Leistungsnachweisen zu gewähren. Drittens schließlich habe es der IWF nicht vermocht, die Vergabe des Bereitschaftskredits mit der Bedingung wirksamer Schritte zur Verhinderung der Kapitalflucht zu verknüpfen, so daß sich die Schwarzgeld-Mafia in allen Bereichen des Wirtschaftslebens ermutigt fühlen dürfte, mit ihren Machenschaften fortzufahren.

Die Zustimmung des IWF-Board zur neuen Kreditvereinbarung mit Rußland bewirkte, daß offenbar in Moskau sofort Überlegungen über die Einforderung neuer IWF-Finanzmittel nach Auslaufen des Stand-by-Kredits angestellt wurden. Nacheinander plädierten Vizepremier A. Tschubais⁵ und der stellvertretende Wirtschaftsminister S. Wassiljew⁶ dafür, der russischen Regierung bei der Umsetzung eines Dreijahresprogramms zur Absicherung des wirtschaftlichen Transformationsprozesses dadurch zu helfen, daß man ihr eine IWF-Kreditlinie von bis zu 3 Mrd. USD

² Vgl. zu den russischen Kreditvorstellungen: Rossija i MWF mogut dogovorit'sja o "privjazke" rublja k dollaru, in: Finansovye izvestija, 10.11.1994, S. I.

¹ Vgl. hierzu: Budem realistami. Fevral'skie tezisy Evgenija Jasina, ministra konomiki Rossii, in: Obščaja gazeta, 2.-8.3.1995, S. 5.

² Vgl. z.B. Bjudžet - 1995 poka ne vyzyvaet doverija MWF, in: Finansovye izvestija, 1.12.1994, S. I.

³ Zu einer Zusammenfassung der Kritik s. NZZ, 11/12.3.1995.

⁴ Vgl. H.-H. Höhmann/C. Meier, Die G8-Perspektive von Neapel. Rußlands politischer Weg zum Weltwirtschaftsgipfel, Berichte des BIOst, 46/1994.

⁵ VWD-Osteuropa, 25.4.1995.

⁶ VWD-Osteuropa, 17.5.1995.

pro Jahr eröffnete. Dagegen zeigte man sich vorerst nicht an der Realisierung des in Tokio vereinbarten Fonds zur Stabilisierung des Rubels interessiert, weil sich der Kurs des Rubels gegenüber dem US-Dollar seit der Mitte des zweiten Quartals 1995 zusehends verbesserte.

Eine direkte Folge der Übereinkunft zwischen der russischen Regierung und dem IWF war indes, daß man jetzt in verstärktem Maße mit der Zuteilung von Finanzmitteln der *Weltbank* rechnen konnte, deren Präsident L. Preston bereits im Herbst 1994 verlauten ließ, daß Rußland unter bestimmten Voraussetzungen im laufenden Fiskaljahr 1994/95 mit neuen Kreditzusagen von rd. 3 Mrd. USD rechnen könne.¹ Am 9. März 1995 wurde bekannt, daß die Weltbank der russischen Regierung einen Kredit in Höhe von 400 Mio. USD für den Wohnungsbau und die Herausbildung eines Immobilienmarktes mit einer Laufzeit von 17 Jahren zu ihren üblichen Konditionen gewähren wird. Mit diesen Mitteln sollen in sechs russischen Städten neue Wohneinheiten geschaffen werden, und zwar in Moskau, St. Petersburg, Twer, Nowgorod, Nishnij-Nowgorod und Barnaul.² Dieser Kredit ist Teil eines Kreditpakets von insgesamt 555,8 Mio. USD, das am 25. April 1995 von A. Tschubais und Weltbank-Vizepräsident P. Thalwitz unterzeichnet wurde. Dazu gehören ferner ein Kredit über 99 Mio. USD für die Beseitigung von Schäden nach einem Leck in einer Ölpipeline am Polarkreis, ein Kredit über 16,8 Mio. USD für ein Pilotprojekt zur Modernisierung der Steuerverwaltung in den Regionen Nishnij-Nowgorod und Wolgograd sowie ein Kredit über 40 Mio. USD zur Ausbildung von Wirtschafts- und Finanzexperten.³

Ende März 1995 hatte sich die russische Regierung nach längerem Zögern⁴ entschlossen, den zweiten Erdöl-Rehabilitationskredit der Weltbank über 500 Mio. USD, der bereits am 27. September 1994 vertraglich vereinbart worden war⁵, in Anspruch zu nehmen. Die Mittel sind zur Wiederinbetriebnahme bzw. Modernisierung westsibirischer Ölförderanlagen vorgesehen und werden an die Ölförderunternehmen Megionneftegas (150 Mio. USD), Tomskneft (160 Mio. USD) und Juganskneftegas (190 Mio. USD) vergeben. Die Unternehmen würden diese Kredite binnen zehn Jahren bei zwei Freijahren tilgen. Die Weltbank hatte im Juli 1993 ihren ersten Erdöl-Rehabilitationskredit über 610 Mio. USD an Kogalymneftegas, Purneftegas und Waryeganneftegas vergeben.⁶ Des weiteren hat die Weltbank Anfang Mai 1995 der Vergabe eines Kredits über 106 Mio. USD zu Standardkonditionen zugestimmt, der mit gleichfalls 17 Jahren Laufzeit zur Mitfinanzierung eines Projekts zur Wiederherstellung von Erdgas-Verteilernetzen verwendet werden soll, die zehn überwiegend westrussische Städte versorgen. Das Gesamtvorhaben ist auf 131,4 Mio. USD veranschlagt.⁷ In der ersten Juni-Hälfte schließlich gewährte die Weltbank Rußland ein Darlehen über 600 Mio. USD, das auf die Erhöhung der Ölexporte über die Abschaffung von Ausfuhrquoten zielt. Die erste Hälfte steht sofort zur Verfügung. Über die Vergabe der zweiten Hälfte soll Mitte August unter Berücksichtigung der Fortschritte bei der Zuteilung von

¹ VWD-Osteuropa, 29.9.1994; vgl. zu den Kontroversen um die Kreditgewährung seitens der Weltbank, Izvestija, 10.11.1994, S. 2.

² VWD-Osteuropa, 11.3.1995.

³ VWD-Osteuropa, 27.4.1995.

⁴ Izvestija, 15.12.1994.

⁵ VWD-Osteuropa, 29.9.1994.

⁶ VWD-Osteuropa, 31.3.1995; vgl. auch Mirovoj bank prodolzjaet finansirovat' rossijskich neftjanikov, in: Kommersant daily, 12.4.1995, S. 3.

⁷ VWD-Osteuropa, 4.5.1995.

Zugangsberechtigungen zu Erdölpipelines beraten werden.¹

Trotz dieser beachtlichen Unterstützungsleistungen der Weltbank, die sich seit dem Beitritt Rußlands im Juni 1992 auf insgesamt 3,6 Mrd. USD belaufen², äußerte der russische Wirtschaftsminister J. Jasin massiv Kritik am Förderungskonzept der Weltbank.³ An die Stelle einer Kreditvergabe für einzelne Projekte bzw. Projektgruppen solle eine generelle und unspezifizierte Kreditierung des russischen Umstrukturierungsprozesses durch die Weltbank treten. Rußland kenne die Notwendigkeiten, Bedingungen und Größenordnungen der zum wirtschaftlichen Strukturwandel erforderlichen Investitionsprozesse selbst am besten. Die russische Regierung wolle sich daher um jährliche Weltbankkredite in Höhe von 600 Mio. USD bemühen, die jedoch völlig ungebunden für die übliche Dauer von bis zu 17 Jahren gewährt werden müßten.

2.1.2 Bi- und multilaterale Schuldenregelungen

Die russische Regierung führt seit langem Verhandlungen über die Umschuldung ihrer Verbindlichkeiten mit vier unterschiedlichen Partnergruppen, und zwar

- mit den öffentlichen Kreditgebern im Pariser Club;
- mit den privaten Gläubigern im Londoner Club;
- mit Regierungen einzelner Staaten unter bzw. ohne Bezugnahme auf multilaterale Vereinbarungen im Pariser Club;
- mit Wirtschaftsorganisationen wie z.B. dem Ost-Ausschuß der deutschen Wirtschaft über Unternehmensforderungen. Das erklärte Ziel Rußland ist es, sich durch verlässliche Regelungen einen ungehinderten Zugang zu den internationalen Finanzmärkten mit ihrer breiten Angebotspalette von Finanzierungsmöglichkeiten zu verschaffen.

Was die Verhandlungen mit dem *Pariser Club* betrifft, so war der russischen Regierung für den Fall einer Vereinbarung mit dem IWF über einen Stand-by-Kredit eine neue Umschuldungsregelung in Aussicht gestellt worden, die möglicherweise sogar über den bisherigen Rahmen - Umschuldung der jeweils im laufenden Jahr anfallenden Verbindlichkeiten - hinausging.⁴ Von den russischen Verhandlungsführern, zunächst A. Schochin und ab Mitte November 1994 O. Dawydow, wurde indes immer wieder ein Abkommen über die Umschuldung des gesamten Schuldenstandes mit einer Laufzeit von 25 Jahren verlangt und diese Forderung mit dem Argument begründet, daß die alljährliche Neuaushandlung des Schuldendienstes die Budgetvorbereitung erheblich kompliziere, daß bei angespanntem Budget immer zuerst der Schuldendienst gekappt und daß bei einer langfristigen Vereinbarung allen Spekulationen auf Schuldenabschreibung der Boden entzogen würde.⁵ Die öffentlichen Gläubiger ließen sich von diesen Überlegungen nicht beeindrucken und vereinbarten wie 1994⁶ mit Rußland eine Umschuldung der 1995 fälligen Verbindlichkeiten aus der Zeit der UdSSR. Der am 3. Juni 1995 getroffenen Regelung zufolge⁷ werden die Zins- und

¹ VWD-Osteuropa, 13.6.1995, Vgl. auch Mirovoj bank podgyryvaet Central'nomu, in: Kommersant daily, 14.6.1995, S. 1 und 3.

² VWD-Osteuropa, 27.4.1995.

³ VWD-Osteuropa, 26.4.1995.

⁴ VWD-Osteuropa, 29.9.1994.

⁵ VWD-Osteuropa, 5.10.1994; vgl. auch Izvestija, 9.11.1994, S. 2.

⁶ Vgl. Vgl. H.-H. Höhmann/C. Meier, Die G8-Perspektive von Neapel..., a.a.O., S. 11.

⁷ FAZ, 2.6.1995.

Tilgungsfälligkeiten aus den vor 1992 gewährten Krediten sowie die aus der Umschuldungsvereinbarung von 1993 resultierenden Tilgungsfälligkeiten bis zu 15 Jahren gestreckt. Die im Jahre 1995 anfallenden Moratoriumszinsen aus der Umschuldung von 1993 werden zu 40% und aus der Umschuldung von 1994 zu 25% (statt bisher 60 bzw. 40%) kapitalisiert, und die Rückzahlung wird über acht Jahre gestreckt. Moratoriumszinsen aus der Umschuldung von 1995 sind voll zu zahlen. Durch die Umschuldung wird Rußland eine Zahlungserleichterung von rd. 6,5 Mrd. USD gewährt, wobei der deutsche Anteil rd. 5 Mrd. DM (ca. 55%) beträgt. Insgesamt wird die russische Regierung einen Betrag von 1,1 Mrd. USD im Kalenderjahr 1995 an seine öffentlichen Gläubiger im Pariser Club zahlen.¹ Diese haben sich außerdem in einer Goodwillklausel bereit erklärt, noch vor Jahresende Gespräche über eine umfassende Gesamtregelung ab 1996 aufzunehmen, allerdings unter der Voraussetzung, daß die russische Regierung in ihrer Finanz- und Wirtschaftspolitik nach den mit dem IWF vereinbarten Auflagen verfährt sowie weitere Anschlußprogramme folgen. Bilaterale Umschuldungsabkommen im Rahmen der jüngst getroffenen Regelungen müssen bis zum 30. November 1995 abgeschlossen sein.

Bei den Verhandlungen zwischen der russischen Regierung und dem *Londoner Club* über die Forderungen westlicher Banken in Höhe von schätzungsweise 25 Mrd. USD (deutscher Anteil rd. 10 Mrd. USD) herrschte seit Juli 1993 praktisch Stillstand, der nur alle drei Monate von der Mitteilung unterbrochen wurde, daß der unter Führung der Deutschen Bank stehende Lenkungsausschuß den russischen Antrag auf einen weiteren Roll-over von 90 Tagen gebilligt habe.² Hauptgrund für das Auf-der-Stelle-treten der Gespräche war die Weigerung der russischen Regierung, in einer Umschuldungsvereinbarung den westlichen Banken das Recht zuzugestehen, bei Zahlungsverzug auf im Ausland unterhaltene russische Aktiva zurückzugreifen, obwohl der Verzicht auf Staatsimmunität in privatrechtlichen Kreditverträgen mit Staatsschuldnern im Falle vieler Länder durchaus üblich ist. Weil die russische Regierung jedoch offenbar erkannte, daß eine völlige Unbeweglichkeit in dieser Frage keinerlei Aussicht auf die von ihr gewünschte nachhaltige und langfristige Schuldenregelung bot, schwenkte sie auf der Oktobertagung von IWF und Weltbank in Madrid auf einen Kompromiß mit dem Londoner Club ein.³ Am 5. Oktober 1994 unterzeichneten A. Schochin und der Vorsitzende des Lenkungsausschusses, C.L. Vontz (Deutsche Bank), eine Vereinbarung über den rechtlichen Rahmen des geplanten Umschuldungsabkommens. Danach gibt Rußland zwar die Souveränität über seine Auslandsaktiva nicht auf, erklärt sich aber noch einmal förmlich und ausdrücklich zum Schuldendienst und zur Tilgung bereit. Die Vneshekonombank oder eine andere juristische Person wird als rechtlicher Partner bei der Abwicklung der Umschuldung auftreten und keinen Anspruch auf Immunität erheben. Im Falle von Streitigkeiten soll nach britischem Recht verfahren werden und London der Gerichtsstand sein.⁴ Was den materiellen Inhalt der Umschuldungsregelung betrifft, so gilt das Angebot des Lenkungsausschusses von Oktober 1993 weiter: Für die Schulden ist ein tilgungsfreier Zeitraum von fünf Jahren vorgesehen, in dem nur die

¹ VWD-Osteuropa, 7.6.1995.

² VWD-Osteuropa, 17.9.1994.

³ Vgl. V Madride prodolžaetsja naprjažennaja rabota po uveličeniju vnešnego dolga Rossii, in: Izvestija, 4.10.1994.

⁴ VWD-Osteuropa, 6.10.1994.

anfallenden Zinsen zu zahlen sind.¹ Die Rückzahlung wird auf zehn Jahre gestreckt und erfolgt in halbjährlichen Raten.² Das neue Einvernehmen führte dazu, daß sich der Lenkungsausschuß und die Vneshekonombank Mitte Dezember 1994 darauf einigten, für die fälligen Zinszahlungen 1992/93 einen Fonds in Höhe von 500 Mio. USD zu bilden. Die Vneshekonombank sollte bis Ende 1994 eine Einzahlung von 100 Mio. USD leisten und die restlichen 400 Mio. USD bis Ende März 1995 einzahlen. Bis Ende April sollten überdies die Grundbedingungen für eine Umschuldung vereinbart sein.³ Doch die erste Einzahlung verzögerte sich bis Ende Februar 1995, und der Restbetrag sollte nach einer neuen Absprache in vier Raten bis Ende Juni 1995 bereitgestellt werden.⁴ Anfang März 1995 verpflichtete sich die Vneshekonombank, sofort eine weitere Zahlung in Höhe von 500 Mio. USD in monatlichen Tranchen von 50 Mio. USD für Zinsrückstände aus 1994 folgen zu lassen.⁵ Nach Angaben von O. Dawydow sollte zu diesem Zweck auf die Mittel aus dem IWF-Bereitschaftskredit zurückgegriffen werden.⁶ Über die Detailregelungen der angestrebten langfristigen Umschuldungsvereinbarung wurden die Kontakte erst Anfang Juli 1995 aufgenommen.⁷ Dabei überraschte der russische Verhandlungsführer mit dem Vorschlag, Rußland von 1995 an gerechnet einen Umschuldungsrahmen für 25 Jahre bei Zahlung eines marktüblichen Jahreszinssatzes plus oder minus 0,5% einzuräumen, und ließ gleichzeitig verlauten, daß man die Gläubigervorschläge von Zinssätzen zwischen sieben und acht Prozent zuzüglich Zinsaufwand für überfällige Zahlungen nicht akzeptieren werde.⁸

Die russische Regierung hat ihr Augenmerk nicht nur auf multilaterale Regelungen der russischen Außenverschuldung gerichtet, sondern zwischenzeitlich auch mit und ohne Bezug auf hier erreichte Teilfortschritte eine Lösung der *Schuldenfrage im bilateralen Rahmen* versucht. Nach der zweiten Anschlußvereinbarung mit dem Pariser Club am 4. Juni 1994 hatte sich Rußland mit der Bundesrepublik Deutschland am 19. September 1994 auf ein zweites Umschuldungsabkommen geeinigt, mit dem für 1994 fällige russische Verbindlichkeiten der früheren UdSSR von rd. 4,2 Mrd. DM auf 15 Jahre gestundet werden sollen.⁹ Knapp ein Jahr zuvor, am 23. September 1993, war in einem ersten Abkommen dieser Art die Rückzahlung von 8,2 Mrd. DM auf zehn Jahre gestreckt worden.¹⁰

Auch gegenüber regionalen Kooperationspartnern vor allem in Ostmitteleuropa war die russische Regierung um eine Lösung der Schuldenproblematik bemüht. Ende Januar 1995 wurde zwischen Polen und Rußland eine Vereinbarung über die Regelung ihrer gegenseitigen Schulden unterzeichnet. Ihr zufolge wird Rußland bis Ende 1995 20 Mio. USD an Polen zahlen, die polnische Regierung im Gegenzug Verpflichtungen von etwa 150 Mio. USD in Wertpapieren begleichen.¹¹

¹ VWD-Osteuropa, 15.12.1993.

² FAZ, 28.10.1994.

³ VWD-Osteuropa, 15.12.1994.

⁴ VWD-Osteuropa, 1.3.1995.

⁵ VWD-Osteuropa, 4.3.1995.

⁶ VWD-Osteuropa, 6.4.1995.

⁷ VWD-Osteuropa, 5.7.1995.

⁸ VWD-Osteuropa, 5. und 6.7.1995.

⁹ VWD-Osteuropa, 20.9.1994.

¹⁰ FAZ, 24.9.1993.

¹¹ FAZ, 1.2.1995.

Gestützt auf eine Absprache der Regierungschefs beider Länder von Mitte Februar 1995 wird Rußland seine auf 1,7 Mrd. USD geschätzten Schulden gegenüber der Slowakischen Republik durch eine erste Lieferung von Rüstungsgütern im Wert von 176 Mio. USD abtragen.¹ Gegenüber Ungarn bezifferten sich die Schulden Rußlands anfänglich auf 1,7 Mrd. USD. In einem ersten Abkommen 1993 wurde ein Teilbetrag in Höhe von 800 Mio. USD mit der russischen Lieferung von 28 MIG-29 an die ungarische Armee verrechnet.² Beim Moskau-Besuch des ungarischen Ministerpräsidenten Horn Anfang März 1995 hat sich die russische Regierung verpflichtet, die Restschulden von 900 Mio. USD bis Ende 1998 zu begleichen, und zwar durch die Bereitstellung von Landmaschinen, Tanks für die Lagerung von Öl und Gas, aber eventuell auch von Militärgütern. Mit der Tschechischen Republik hatte Moskau bereits Mitte Juni 1994 vereinbart, seine offenen Zahlungsverpflichtungen in Höhe von 3,5 Mrd. USD bis zum Jahre 2003 zu erfüllen.³

Auch im Verhältnis zu wichtigen Kooperationspartnern in Asien wurden Fortschritte bei der Regelung von Verbindlichkeiten noch aus der Zeit vor dem Ende der UdSSR registriert. Beim Moskau-Besuch des chinesischen Ministerpräsidenten Li Peng Ende Juni 1995 verständigten sich beide Regierungen auf die Stundung einer Teilsumme von angeblich 306 Mio. USD der russischen Gesamtschulden, die nicht bekanntgegeben wurden.⁴ Gut zwei Wochen später einigten sich Rußland und Südkorea darauf, einen Teil der sich auf 1,47 Mrd. USD belaufenden russischen Verbindlichkeiten durch die Bereitstellung von Rohstoffen und Rüstungserzeugnissen des Hochtechnologiebereichs zu begleichen. Die zu zahlende Summe in Höhe von 457 Mio. USD setzt sich aus 69,5 Mio. USD Zinsen und 387,5 Mio. USD Schulden zusammen. Im Rüstungsbereich will Rußland für 210,5 Mio. USD Panzer, gepanzerte Fahrzeuge, tragbare Antipanzerraketen sowie Munition bis Ende 1998 liefern.⁵

Was schließlich die noch immer offenen *Forderungen privater Unternehmen* an russische Partner aus der Zeit der früheren UdSSR betrifft, so ist dies weiterhin ein Kernproblem vor allem in den deutsch-russischen Wirtschaftsbeziehungen. Allein gegenüber deutschen Firmen beziffern sich die russischen Verbindlichkeiten auf rd. 2 Mrd. DM. Bislang sah sich die russische Regierung wegen interner Querelen außerstande, auf einen vom Ost-Ausschuß der deutschen Wirtschaft vorgelegten Entwurf für ein erstes Umschuldungsabkommen über ungesicherte Forderungen in Höhe von 800 Mio. USD von knapp 500 Unternehmen einzugehen. Statt dessen gab es russische Versuche, einzelnen Unternehmen Rückzahlungsangebote bei einem 50- bis 60prozentigen Forderungsverzicht zu unterbreiten.⁶ Von deutscher Seite wurde allerdings nachdrücklich erklärt, daß eine Schuldenreduzierung im Falle Rußlands unangebracht sei und lediglich eine Streckung der Zahlungsfristen in Frage käme. Auf der vierten Tagung des deutsch-russischen Kooperationsrates am 23. und 24. Januar 1995 in St. Petersburg brachte die deutsche Delegation das Thema wiederum zur Sprache. Die russische Regierung ließ daraufhin verlauten, daß sie bei allem Verständnis für die Forderungen der deutschen Unternehmen gegenwärtig keine neuen Lösungsvorschläge unterbreiten

¹ Izvestija, 10.2.1995.

² Financial Times, 8.3.1995.

³ ÈTK, 20.6.1994.

⁴ SZ, 29.6.1995; NZZ, 28.6.1995.

⁵ VWD-Osteuropa, 11.7.1995.

⁶ VWD-Osteuropa, 7.1.1995.

könne.¹

2.2 Beratungshilfe

2.2.1 "Transform": Beratungskonzept der Bundesregierung

Die deutschen Beratungsaktivitäten für den Aufbau von Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa haben seit Juli 1993 eine organisatorische und inhaltliche Profilierung erfahren.² Das 1994 für alle Maßnahmen vorgesehene Volumen an Haushaltsmitteln für die 11 weiter entwickelten Reformstaaten der osteuropäischen Gesamtregion lag wie 1993 bei 300 Mio. DM. Davon entfielen knapp 40% auf die drei slawischen GUS-Staaten Rußland, Ukraine und Weißrußland, wobei der russische Anteil für sich genommen ungefähr 25% betrug. Zur Sicherung eines effizienten Beratungsangebots wurden im Konzept der Bundesregierung folgende inhaltliche Schwerpunkte festgelegt:

- wirtschaftspolitische Beratung zur Schaffung von Rahmenbedingungen für eine soziale Marktwirtschaft und zum Aufbau mittelständischer Strukturen und Unternehmen;
- Hilfe zur betrieblichen Umstrukturierung, Privatisierung und Entflechtung vormalig staatlicher Großbetriebe;
- Aufbau eines leistungsfähigen Steuer-, Zoll-, Versicherungs- und Bankwesens;
- Beratung auf dem Landwirtschaftssektor;
- Aus- und Weiterbildung im Wirtschaftsbereich (Managementausbildung, berufliche Aus- und Fortbildung, Qualifizierungsmaßnahmen);
- Rechtsberatung mit dem Schwergewicht im Bereich des Wirtschaftsrechts;
- Hilfe beim Aufbau effizienter Verwaltungsstrukturen sowie schließlich
- flankierende Beratung in den Bereichen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sowie Umweltschutz.

Rußland nimmt aufgrund seiner wirtschaftlichen und politischen Bedeutung im deutschen Beratungskonzept eine hervorgehobene Stellung ein. In Abstimmung mit anderen internationalen und bilateralen Gebern hat die Bundesregierung vier regionale Kernbereiche festgelegt, auf die sich das deutsche Beratungsprogramm in Übereinstimmung mit der russischen Regierung konzentriert. Es sind dies Stadt und Gebiet Moskau, Stadt St. Petersburg und Gebiet Leningrad sowie die Gebiete Wladimir und Tjumen. Wie im Programm vorgesehen, entfielen auf diese regionalen Schwerpunkte 1994 etwa die Hälfte der für Rußland vorgesehenen Beratungsmittel. Bei der Umsetzung der Beratungsmaßnahmen in Rußland wirkte die in die deutsche Botschaft in Moskau integrierte Koordinierungsstelle der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) mit. Die Beratung in den Regionen konzentrierte sich insbesondere auf die verstärkte Unterstützung der Entwicklung des privaten Sektors der russischen Wirtschaft, wobei Maßnahmen zur unmittelbaren Verbesserung des Lebensstandards der Bevölkerung ein besonderer Stellenwert zukommen sollte. Die Zusammenarbeit mit den Schwerpunktregionen umfaßt in der Regel Beratungsmaßnahmen zum Aufbau eines

¹ VWD-Osteuropa, 23.1.1995.

² Der Text dieses und des folgenden Abschnitts basiert auf: Bundesministerium für Wirtschaft, Die Beratung Mittel- und Osteuropas beim Aufbau von Demokratie und sozialer Marktwirtschaft. Konzept und Beratungsprogramme der Bundesregierung, BMWi-Dokumentation Nr. 350, Bonn 1994, S. 3-30, sowie Bundesministerium für Wirtschaft, Die Beratung Mittel- und Osteuropas beim Aufbau von Demokratie und sozialer Marktwirtschaft. Konzept und Beratungsprogramme der Bundesregierung, Fortschreibung 1995, BMWi-Dokumentation Nr. 371, Bonn 1995, S. 21-34.

marktwirtschaftlichen Unternehmenssektors, insbesondere kleinerer und mittlerer Unternehmen, vor allem durch Schulung und Beratung von Existenzgründern, sowie betriebsbezogene Beratung bei der Umstrukturierung und Privatisierung von Unternehmen. Zur Vermittlung betriebswirtschaftlicher Kenntnisse wurden Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für Fach- und Führungskräfte der Wirtschaft vorgesehen. Wegen der enormen Schwierigkeiten des hochsubventionierten staatlichen Agrarsektors bei der Privatisierung und Umstrukturierung sollten auch hier regelmäßig Beratungen sowie Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen im Bereich der Landtechnik durchgeführt werden. Um der Verwaltung in den Regionen zu einem besseren Verständnis von Funktion und Praxis administrativer Tätigkeiten innerhalb einer Marktwirtschaft und entsprechenden Fähigkeiten zu verhelfen, wurden in allen vier Regionen mit speziellen Beratungsaktivitäten auf den Gebieten Arbeitsorganisation und Personalführung begonnen. In der Beratungspraxis des Jahres 1994 fanden die Projekte in den Bereichen Handelsprivatisierung, Investitionsausschreibungen, Umstrukturierung von Unternehmen, Aus- und Weiterbildung von Führungskräften, Rechtsberatung, Beratung bei der Gründung privater Existenzen sowie die Unterstützung beim Aufbau einer russischen Mittelstandsbank besondere Akzeptanz bei den örtlichen Partnern. Eine zentrale Maßnahme innerhalb des deutschen Beratungsprogramms war die Zusammenarbeit mit der EBWE beim Aufbau von Beteiligungsfonds (Venture-Fonds) und Zentren für technische Hilfe in St. Petersburg und Wladimir. Beide Maßnahmen waren Bestandteil des 1993 auf dem Weltwirtschaftsgipfel in Tokio beschlossenen G7-Sonderprogramms für Privatisierung und Umstrukturierung in Rußland.¹ Über die Fonds soll zur Anpassung bereits privatisierter kleinerer und mittlerer russischer Unternehmen an marktwirtschaftliche Bedingungen, zur Verbesserung der Wettbewerbs- und letztlich zur Sicherung der Überlebensfähigkeit dieser Betriebe sowie zur Erarbeitung und Umsetzung von Umstrukturierungsplänen beigetragen werden. Die Zentren für technische Hilfe haben die Funktion, die Arbeit der Venture-Fonds beratend zu begleiten und darüber hinaus die gesamte deutsche Unterstützungstätigkeit vor Ort zu koordinieren.

Wenn auch positive Wirkungen der deutschen Beratungshilfe unverkennbar sind, so gibt es nach wie vor doch noch viele ungelöste und vermutlich auch unlösbare Probleme. Teilweise sind diese auf die unzureichende politische, soziale und wirtschaftliche Stabilität zurückzuführen, die jeden ökonomischen Systemwechsel äußerst erschwert. Hinzu kommt die regionale Differenzierung und schwache zentrale Staatlichkeit, die den Übergang zur Marktwirtschaft zu einem in starkem Maße spontanen, ja willkürlichen, nicht selten gar chaotischen und durch kriminelle Elemente beeinflussten Prozeß werden läßt. Ein solcher Prozeß beeinträchtigt jede langfristig angelegte Beratungstätigkeit, selbst wenn die Beratungen effizient angelegt werden, die Qualität der Berater hoch ist und die russischen Partner vor Ort mit Offenheit und kooperativem Verhalten reagieren. Doch sind auch hier Abstriche zu machen. Zum einen ist es außerordentlich schwer, sich wirklich kompetent in unterschiedliche örtliche Bedingungen einzuarbeiten. Zum anderen gibt es - vor allem auf zentraler Ebene - nicht selten einen dysfunktionalen Wettbewerb unterschiedlicher, unzureichend koordinierter Beratungskonzepte verschiedener westlicher Länder. Schließlich wächst in Rußland die Skepsis

¹ Vgl. Vgl. H.-H. Höhmann/C. Meier, Unterstützungskonzepte auf dem Prüfstand. Rußland und die G7-Staaten zwischen den Weltwirtschaftsgipfeln von München und Tokio, Berichte des BIOst, 19/1993; H.-H. Höhmann/C. Meier, Hilfsaktivitäten auf Sparflamme? Die Unterstützung für Rußland auf dem Tokioter G7-Gipfel, Berichte des BIOst, 29/1993.

gegenüber westlichen Hilfsaktivitäten, und zwar sowohl aus Enttäuschung über zuwenig Engagement als auch aufgrund eines zunehmenden Gefühls nationaler Kränkung durch Abhängigkeit und Einmischung.

Der für 1995 vorgesehene Mittelrahmen aller deutscher Beratungsaktivitäten für die osteuropäischen Transformationsstaaten liegt wie in den Vorjahren bei rd. 300 Mio. DM. Für Rußland stehen 74 Mio. DM zur Verfügung. Der größte Anteil ist wiederum für Maßnahmen in den vier Schwerpunktregionen vorgesehen, ca. 30% der Mittel sollen der Beratung der Zentralregierung dienen. Hauptaktionsfelder hierbei sind Rechtsberatung (Zivilgesetzgebung, Bankengesetzgebung), Aus- und Weiterbildung für Beamte der Zentralregierung, Privatisierung und Restrukturierung, Luftverkehr und Flugsicherheit, Rüstungskonversion, im Finanzsektor vor allem Förderung der vorgesehenen Mittelstandsbank, landwirtschaftliche Aus- und Weiterbildung, Umweltschutz sowie Reformen im sozialen Sektor durch Maßnahmen im Bereich arbeitspolitischer Institutionen (z.B. längerfristig angelegte Modellprojekte der Arbeitsförderung und Sozialversicherung). In den Schwerpunktregionen bleibt es prinzipiell bei der Förderung von Privatisierung, Umstrukturierung sowie transformationsadäquater Ausbildung, wobei wiederum jeweils angeknüpft werden soll an

- die besonderen strukturellen Gegebenheiten der einzelnen Regionen (in der Region Tjumen betreffen die 1995 durchzuführenden Beratungsmaßnahmen insbesondere den Erdölsektor unter besonderer Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten),
- den Nutzen der Projekte für die unmittelbare Versorgung der Bevölkerung (im Gebiet Moskau z.B. ist die Privatisierung von Einzelhandel, Großhandel, Transportwesen und Gäststätten einer der Maßnahmenschwerpunkte) sowie an
- die durch technologisches Niveau und Reformintensität in einzelnen Regionen (vor allem St. Petersburg) in besonderem Maße gegebenen Transformationschancen.

Eine Reihe von Beratungsprojekten wird auch außerhalb der Schlüsselregionen in Angriff genommen, so z.B. für Agrarprojekte in Tula, Belgorod und Wolgograd, für kaufmännische Berufsausbildung in Jaroslawl und Nishnij-Nowgorod, für ökologische Fragen im Bereich des Baikalsees sowie für die Gründung von Klein- und Mittelbetrieben in Obninsk, Kirow und Nowosibirsk.

2.2.2 Beratungsmaßnahmen internationaler Akteure

Unter den internationalen Akteuren auf dem Gebiet der technischen bzw. Beratungshilfe sind die Europäische Union (EU) mit dem TACIS-Programm (Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States), die Weltbank, die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) und der Internationale Währungsfonds (IWF) von besonderer Bedeutung.

Für 1995 stellt die *Europäische Union* im Rahmen ihres TACIS-Programms insgesamt 470 Mio. ECU zur Verfügung, wovon Rußland ca. 160 Mio. ECU erhalten soll. In sektoraler Hinsicht stimmen die TACIS-Schwerpunkte mit denen von "Transform" weitgehend überein: Privatisierung, Strukturwandel (Konversion), Ausbildung im Bereich der öffentlichen Verwaltung, Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur sowie Unterstützung des Öl- und Gassektors. Außerdem sind Aktivitäten zur Verbesserung der Nuklearsicherheit vorgesehen. Auch im Finanzsektor ist TACIS tätig. Regionale Schwerpunkte der TACIS-Aktivitäten sind 1995 der Nordwesten Rußlands, Murmansk, Archangelsk, Karelien und die Baikal-Region. Für Projekte in früheren Schwerpunktregionen sind

Follow-up-Aktivitäten vorgesehen.

Die *Weltbank* konzentriert ihre Beratungsaktivitäten nach wie vor auf die Förderung der für Aufbau und Funktion einer Marktwirtschaft notwendigen Institutionen. Hierfür wurden 1994 neue Projekte in Höhe von ca. 30 Mio. USD zugesagt. Wie in der Vergangenheit sind die Sanierung der Staatsfinanzen, gesetzliche Reformen im Finanz- und Bankensektor sowie die Entwicklung des Privatsektors der russischen Wirtschaft zentrale Zielbereiche der Weltbank-Beratungsaktivitäten. Darüber hinaus wird bei der Restrukturierung der Sektoren Wohnungsbau, Landwirtschaft, Energie- und Rohstoffwirtschaft beraten. Die Liberalisierung der Märkte und die Reform der gesetzlichen Rahmenbedingungen stehen dabei jeweils im Vordergrund. Auch auf den Aufbau eines sozialen Netzes sind weiterhin Beratungsaktivitäten gerichtet.

Wenn auch für die *Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung* die Finanzierung von Investitionsprojekten im Vordergrund stehen - zwischen 1991 und Ende 1994 wurden Finanzierungszusagen in Höhe von ca. 1,5 Mrd. ECU gemacht -, so gibt es daneben doch auch zahlreiche Beratungsvorhaben. Insgesamt wurden seit 1991 68 solcher Objekte mit einem Volumen von 80 Mio. ECU in die Wege geleitet. Zunächst verzichtete die Bank auf die Festlegung besonderer regionaler Schwerpunkte. Zuletzt wurden jedoch Moskau, St. Petersburg, das Gebiet Leningrad, Tjumen, der Korridor Samara-Krasnojarsk und der Ural zu Schlüsselregionen der Beratung erklärt. In St. Petersburg und Wladimir werden im Rahmen der bereits skizzierten Venture-Fonds Mittel der EBWE mit deutschen Beratungsaktivitäten kombiniert. Die Beratungshilfe der EBWE wird im allgemeinen für die Vorbereitung und Begleitung von Projektfinanzierungen eingesetzt, deren effiziente Realisierung sie sichern sollen. Die sektoralen Prioritäten liegen dementsprechend im Finanzsektor, bei der Privatisierung sowie im Energie-, Transport- und Umweltbereich. Finanzierungsmaßnahmen und Beratungshilfe seitens der EBWE sollen sich zukünftig verstärkt auf kleinere und mittlere Unternehmen konzentrieren.

Die Beratungsaktivitäten des *Internationalen Währungsfonds* entsprechen der allgemeinen Aufgabe dieser Institution und sind folglich daraufhin ausgerichtet, der angestrebten Politik monetärer Stabilisierung zum Erfolg zu verhelfen. So wird vor allem bei der Formulierung und Umsetzung einer stabilitätsorientierten Geld- und Finanzpolitik beraten, die sowohl auf eine Konsolidierung der Staatsfinanzen als auch auf eine Eindämmung von Geldmengenwachstum und Inflation abzielt. Die hiermit verbundenen erforderlichen Entwicklungen im Steuersystem und der Steuerverwaltung werden in die Beratung miteinbezogen. Dies gilt auch für die Neugestaltung und Qualitätsverbesserung der russischen Statistik. Partner des IWF auf russischer Seite sind entsprechend der genannten Aufgabenstellung in erster Linie das Finanzministerium, die Steuerverwaltung, die Zentralbank und das Staatskomitee für Statistik.

Die wichtigsten Akteure für die *bilaterale technische bzw. Beratungshilfe* sind neben Deutschland die USA (US-Aid), England (British Know-how-Fund), Japan und Finnland. Während sich US-Aid mit einem Finanzvolumen von 100 bis 150 Mio. USD auf Maßnahmen in den Bereichen Privatisierung, Förderung von Klein- und Mittelbetrieben, Landwirtschaft und Energie konzentriert, sind die Aktivitäten des British Know-how-Fund auf die Bereiche Privatisierung, Klein- und Mittelbetriebe, Bankenausbildung, Nahrungsmittelproduktion und Energie ausgerichtet. Schwerpunktregionen sind Moskau, St. Petersburg, Perm, Jekaterinburg und Nischnij-Nowgorod.

Das Finanzvolumen der britischen Aktivitäten beläuft sich auf 120 Mio. Pfund Sterling. Japan hat Maßnahmen in Höhe von 90 Mio. USD vorgesehen, die in regionaler Hinsicht auf Moskau, Wladiwostok und Chabarowsk ausgerichtet sind, und einer Förderung der Bereiche Privatisierung, Ausbildung, Entwicklung regionaler Venture-Fonds und Beseitigung von Nuklearabfällen dienen sollen. Die finnischen Aktivitäten haben ein Volumen von 50 bis 80 Mio. Finmark, beziehen sich auf Karelien, Murmansk und St. Petersburg und sollen vor allem Maßnahmen in den Bereichen Umweltschutz, Nahrungsmittelproduktion, Verkehr und Ausbildung umfassen.

Zur Würdigung der Maßnahmen internationaler Akteure kann auf die Bemerkungen zum deutschen "Transform"-Programm verwiesen werden. Einerseits sind positive Effekte auch hier unverkennbar. Andererseits werden die Maßnahmen sowohl durch die Ungunst der innerrussischen Rahmenbedingungen als auch durch Defizite sowie Koordinierungsmängel auf der Anbieterseite beeinträchtigt. Dazu kommen wiederum die russischen Enttäuschungen über die zu geringen bzw. zu langsamen Auswirkungen der Maßnahmen sowie die zunehmenden politischen Empfindlichkeiten aufgrund der derzeit weitverbreiteten nationalen narzistischen Kränkung.

2.3 Handelspolitische Regelungen

2.3.1 Rußland und die EU: Partnerschafts- und Kooperationsabkommen

Bekanntlich wurde nach einer Verhandlungsdauer von gut 18 Monaten - in mehreren Etappen wurde das EU-Mandat erweitert - auf dem EU-Ratsgipfel in Korfu am 24. Juni 1994 das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und Rußland unterzeichnet.¹ Diese protokollarische Wertschätzung hatte die EU bis dahin noch keinem Drittland zukommen lassen. Unter den Verträgen, die die Regierung in Moskau bisher mit westlichen Staaten bzw. einer Staatengemeinschaft abgeschlossen hat, war dieses Abkommen das umfassendste und weitreichendste. Es ersetzte nicht nur das zwischen der Sowjetunion und der EG am 21. Dezember 1989 vereinbarte Handels- und Kooperationsabkommen, sondern stellte die Beziehungen zwischen den Partnern auf eine prinzipiell neue Ebene. In einer Analyse von Verlauf und Ergebnissen der Verhandlungen hat W. Korowkin darauf hingewiesen, daß der Vertrag ganz offensichtlich im Bewußtsein einer sehr unterschiedlichen Interessenlage der Partner geschlossen wurde. Nach Korowkin ging es für die EU vorrangig darum, Rußland in die demokratische Wertegemeinschaft des Westens einzubinden. Dabei spekuliere sie offenbar darauf, daß sich die russische Regierung durch permanentes Wohlergehen die EU-Kooperationsbereitschaft sichern möchte, weil sie andernfalls eine große Nutzeneinbuße zu befürchten hätte. Dagegen hat Moskau, wie Korowkin glaubt, eine andere Rechnung aufgemacht. Für die russische Staatsspitze sind nicht die neun Artikel über die politische, sondern die 74 Artikel über die wirtschaftliche Dimension das Kernelement des Partnerschafts- und Kooperationsvertrages, insbesondere die Anerkennung Rußlands als eines Staates, der eine Übergangswirtschaft hat und nicht länger als ein Staatshandelsland einzustufen ist. Damit hat sie ihr strategisches Ziel erreicht, einen Rahmen für die künftige Einbindung Rußlands in den Europäischen Wirtschaftsraum zu schaffen und wahrscheinlich auch den Beitritt des Landes zur

¹ VWD-Osteuropa, 27.6.1994.

WTO zu erleichtern.¹ Welche Schwierigkeiten sich aus dieser unterschiedlichen Interessenlage für die Implementierung des Partnerschafts- und Kooperationsvertrages ergeben können, ist bei den Bemühungen um ein vorgeschaltetes Interimsabkommen deutlich geworden.

2.3.2 Rußland und die EU: Interimsabkommen

Im Wissen darum, daß einerseits die Ratifizierung des Vertrages zwischen der EU und Rußland durch das Europäische Parlament und die gesetzgebenden Körperschaften der EU-Mitgliedstaaten als Voraussetzung für seine volle Wirksamkeit ein äußerst zeitaufwendiges Unterfangen ist, daß andererseits aber ein gemeinsames politisch-ökonomisches Interesse der Vertragspartner an einer Dynamisierung der Beziehungen in Schlüsselbereichen des bilateralen Verhältnisses besteht, wurde schon bei der Vertragsunterzeichnung Einvernehmen darüber erzielt, rasch Verhandlungen über ein Interimsabkommen aufzunehmen, um die handelspolitischen Regelungen möglichst bald in Kraft zu setzen. Maßgeblich dafür war nicht nur das Prinzip der Gleichbehandlung - hatte die EU doch vor der Ratifizierung der Europaverträge mit den ostmitteleuropäischen Staaten ebenfalls Interimsabkommen abgeschlossen -, sondern die Bedeutung des bilateralen Warenaustausches für die angestrebte Wirtschaftssanierung in Rußland. Im ersten Halbjahr 1994 erreichte die EU einen Anteil von 37% am gesamten russischen Außenhandel, während die USA und Japan zusammen lediglich auf 7% kamen.² Ursprünglich sollte das Interimsabkommen bereits am 31. Oktober 1994 paraphiert werden.³ Doch wurde dieser Termin hinfällig, weil Rußland zunächst weder bereit war, die GATT-Verpflichtung zu erfüllen, Importwaren bei der Erhebung von Verbrauchssteuern den Inlandswaren gleichzustellen, noch auf die EU-Kompromißformel eingehen wollte, bestehende Diskriminierungen für Importwaren binnen sechs Monate nach Inkraftsetzung des Interimsabkommens abzuschaffen.⁴ Ende Dezember 1994 konnten zwar die Verhandlungen mit der Paraphierung eines Abkommenstextes abgeschlossen werden, doch hatte der inzwischen erfolgte russische Einmarsch in Tschetschenien die politische Geschäftsgrundlage für die Unterzeichnung des Interimsabkommens Mitte Januar 1995 zerstört. Nach Auffassung des EU-Ministerrats konnte dieser Schritt erst vollzogen werden, wenn Fortschritte bei der Erfüllung der folgenden vier Forderungen zur Beendigung des Tschetschenien-Krieges erkennbar waren:

- Unterzeichnung eines Waffenstillstandsabkommens;
- Zulassung einer ständigen OSZE-Beobachtergruppe;
- Verzicht auf die Behinderung humanitärer Hilfe für die Kriegsoffer sowie die
- Aufnahme von Verhandlungen zwischen Rußland und Tschetschenien über eine friedliche Lösung des Konflikts.

Weitergehende Maßnahmen wie z.B. Wirtschaftssanktionen oder die Aussetzung der TACIS-Hilfe zog man wohlweislich nicht in Betracht, weil die Verhandlungen zwischen IWF/Weltbank und Rußland über neue Finanztransfers von den Kriegseignissen im Kaukasus allenfalls marginal beeinflußt wurden. Eine Bestandsaufnahme des Verhaltens der russischen Regierung in der Tschetschenien-Krise auf dem EU-Ratsgipfel in Cannes am 26. und 27. Juni 1995 führte schließlich

¹ Vgl. dazu: W. Korowkin, Konzeptionslosigkeit der Europäischen Union - Aus russischer Sicht, in: Europäische Rundschau, 2/1995, S. 120.

² VWD-Osteuropa, 18.7.1995.

³ Partnerstvo s Evrosojuzom možet zakonèit'sja, ne uspev naèat'sja, in: Finansovye izvestija, 24.10.1994, S. 1.

⁴ VWD-Osteuropa, 8.11.1994.

zu grünem Licht für die Unterzeichnung des Interimsabkommens, die am 17. Juli 1995 in Brüssel erfolgte.¹

Mit der Signatur des Interimsabkommens treten die vereinbarten Handelskonzessionen sofort in Kraft. Die Partner gewähren sich gegenseitig die Meistbegünstigungsklausel, was bedeutet, daß die EU Rußland die gleichen Handelsvorteile wie anderen Drittländern einräumt, obwohl das Land noch nicht Mitglied der WTO, der Nachfolgeorganisation des GATT, ist. Nach Maßgabe des Vertrages werden Kontingente und mengenmäßige Beschränkungen für die Ausfuhr russischer Produkte Schritt für Schritt bis 1998 abgebaut, ausgenommen gewisse Textil- und Stahlerzeugnisse. Für die Zeit danach soll eventuell der Aufbau einer Freihandelszone eingeleitet werden. Was den Einfuhrschutz betrifft, so sollen sich die Partner vor der Erhöhung von Zöllen auf Einfuhren jeweils konsultieren. Eine Reihe von Festlegungen gelten dem Handel mit Uran und dem Investitionsschutz. So sollen Einzelpersonen und Unternehmen künftig ungehindert in Rußland investieren und ihre Gewinne repatriieren können. Ein Unternehmen aus dem EU-Bereich, das sich in Rußland niedergelassen hat, kann vor Ablauf einer Dreijahresfrist keinen restriktiven Rechtsvorschriften unterworfen werden.² Weitere Teile des Abkommens regeln laufende Zahlungen im Rahmen des Warenverkehrs, den Wettbewerb, den Schutz der Rechte an geistigem, gewerblichem und kommerziellem Eigentum sowie Zoll- und Normenfragen.³

Wie zu erwarten war, haben die politischen Störungen im Verhältnis zwischen der EU und Rußland dem gegenseitigen Handel nicht geschadet. Der Warenaustausch Rußlands mit der EU stieg im ersten Quartal 1995 gegenüber dem Vergleichszeitraum des Vorjahres um 16%, d.h. stärker als das Gesamtwachstum des russischen Außenhandels (10,1%). Mit rd. 18 Mrd. USD erreichten die EU-Staaten damit einen Anteil von 55% am Warenverkehr Rußlands mit dem Ausland.⁴

2.4 *Rußlands Einbindung in GATT/WTO*

Bekanntlich hatte die im Zuge der Perestrojka eingeleitete Reform der sowjetischen Außenwirtschaft dazu geführt, daß der UdSSR im Juni 1990 der Status eines Beobachters im GATT gewährt wurde, der nach ihrem Zerfall auf Rußland überging. Mit der politischen Fürsprache wichtiger G7-Staaten im Rücken hatte die russische Regierung im Juni 1993 einen Antrag auf Vollmitgliedschaft im GATT gestellt, der auf den G7-Gipfeln in Tokio (1993) und Neapel (1994) voll unterstützt wurde.⁵ Im Dezember 1994 richtete Moskau ein entsprechendes Beitrittsge such an die WTO als Nachfolgesorganisation des GATT.⁶ Der üblichen Prozedur entsprechend übergab sie der russischen Regierung danach einen Katalog von 400 Fragen zu den Prinzipien der russischen Wirtschafts- und Außenhandelspolitik sowie deren Praxis. Die im Mai 1995 bei der WTO eingegangene schriftliche Antwort bildete die Grundlage für die erste Gesprächsrunde mit Rußland, die am 17. Juli 1995 in Genf aufgenommen wurde. Wieviele solcher Runden es bis zu einer russischen WTO-

¹ FAZ, 18.7.1995.

² NZZ, 18.7.1995; FAZ, 18.7.1995.

³ Handelsblatt, 18.7.1995.

⁴ H.-F. Ruwwe, Rußland - Wirtschaftstrends zur Jahresmitte 1995, in: BfAI-Länderreport, Nr. 3728/Juli 1995, S. 13.

⁵ Rossija forsiruet vstuplenie v mirovoe torgovoe soobščestvo, in: Finansovye izvestija, 20.10.1994, S. VIII.

⁶ NZZ, 18.7.1995.

Vollmitgliedschaft noch geben wird, ist völlig ungewiß. Lakonisch meinte der russische Wirtschaftsminister Jasin, daß der russische Verhandlungsmarathon hoffentlich nicht so lange wie der für China dauern werde, das seine Gespräche bereits 1986 noch mit dem damaligen GATT aufgenommen hatte und nun mit der WTO ohne Aussicht auf einen baldigen Abschluß weiterführt.

Was die Gründe für das russische Drängen auf WTO-Mitgliedschaft betrifft, so werden gleichermaßen politische wie wirtschaftliche Argumente ins Feld geführt.¹ Rußland möchte schon aus Prestigeerwägungen allen wichtigen internationalen Organisationen angehören und sich als neu konstituierende Weltmacht ein Mitspracherecht sichern. Außerdem ist die WTO-Zugehörigkeit ein wichtiges Signum für die Unumkehrbarkeit des wirtschaftlichen Transformationsprozesses in Rußland sowie für die Einbindung des Landes in die Weltwirtschaft. Weiter erwartet die russische Regierung von einer WTO-Aufnahme des Landes meßbare Handelsgewinne in einer Größenordnung von bis zu 3 Mrd. USD jährlich, die ihr jetzt wegen diskriminierender Handelspraktiken verlorengelassen. Schließlich gewährleistet eine WTO-Mitgliedschaft einen zuverlässigen Rahmen für die Beilegung von Handelsstreitigkeiten, in die Rußland wegen permanenter Dumpingvorwürfe verwickelt ist. Bevor das Land allerdings in den Genuß der Vorteile eines WTO-Mitglieds kommen wird, sind, wie es der japanische WTO-Botschafter M. Endo ausdrückte, "Berge von wirtschafts-, finanz-, handels- und systempolitischen Problemen erfolgreich zu überschreiten". Um eine detaillierte Auflistung solcher Probleme beginnt man sich jetzt in einer ersten Gesprächsrunde zu bemühen.²

3. Unterstützungsmaßnahmen für die Ukraine 1994/95

Anders als bei den G7-Gipfeln zuvor wurde erstmals beim G7-Treffen in Neapel der zweitgrößte Nachfolgestaat der UdSSR, die krisengeschüttelte Ukraine, in das Blickfeld westlicher Hilfsbemühungen gerückt³, hätte doch ein politisch-ökonomischer Zusammenbruch dieser GUS-Republik für Rußland und den Westen gleichermaßen komplexe Sicherheitsprobleme aufgeworfen. Die Abschlusserklärung des Weltwirtschaftsgipfels von Neapel enthielt zum Thema "Hilfe für die Ukraine" drei wichtige Festlegungen:

- Erstens wurde der ukrainischen Regierung für den Fall, daß sie ein umfassendes marktwirtschaftliches Transformationsprogramm auflegen und dieses schrittweise implementieren würde, der Zugang zu internationalen Finanzmitteln vom mehr als 4 Mrd. USD im Zeitraum von zwei Jahren zugesichert.
- Zweitens wurde die Einberufung einer Konferenz über Partnerschaft für die wirtschaftliche Transformation der Ukraine vor dem für 1995 geplanten Weltwirtschaftsgipfel in Halifax angekündigt.
- Drittens wurde die baldige Vorlage eines mehrteiligen Aktionsplans für die Schließung des Kernkraftwerk Tschernobyl in Aussicht gestellt.

Damit war die Palette breitgefächelter Hilfsmaßnahmen hinreichend bestimmt. Es wurde aber durch die laufende Praxis seit dem Gipfel von Neapel nicht unerheblich erweitert.

¹ J. Kennett, Russia Seeks Fair Play For WTO Membership, in: Moscow Times, 11.6.1995, S. 27.

² Financial Times, 19.7.1995.

³ Vgl. H.-H. Höhmann/C. Meier, Die G8-Perspektive von Neapel..., a.a.O., S. 20f.

3.1 Finanzregelungen

3.1.1 Internationale Finanztransfers

Was die westlichen Finanztransfers in die Ukraine anbelangt, so ist auf einen wichtigen Unterschied im Vergleich zu Rußland hinzuweisen. Für die Ukraine sind erstmals im Fiskaljahr 1994/95 multilaterale Finanzhilfen internationaler Organisationen in nennenswertem Umfang bereitgestellt worden. Hauptursache für dieses Zurückbleiben war, daß unter Präsident L. Krawtschuk niemals Aussicht auf eine substantielle politisch-ökonomische Umgestaltung bestand, was potentielle Geldgeber abschreckte. Erst mit Amtsantritt seines Nachfolgers L. Kutschma am 19. Juli 1994 wurden klarere Weichenstellungen für eine marktwirtschaftliche Umstrukturierung des Landes vorgenommen, die den Einsatz internationaler Gelder aussichtsreich erscheinen ließ. IWF, Weltbank und EU haben mit ihren Hilfen den Weg für zunehmende finanzielle Unterstützung im bilateralen Rahmen geebnet.

Als "Eisbrecher" fungierte der *Internationale Währungsfonds*, der sich mit der ukrainischen Regierung Ende September 1994 darauf verständigte, im Gegenzug für ein Stabilisierungs- und Strukturprogramm die erste Tranche einer Systemtransformationsfazilität (STF) in Höhe von 249,33 Mio. SZR (rd. 372 Mio. USD) auszulegen. Diese Mittel sollten für die Deckung eines Fehlbetrages in der Zahlungsbilanz sowie für die Finanzierung von Energieimporten verwendet werden. Die offizielle Bekanntgabe der Kreditusage erfolgte am Vorabend des Zusammentritts der speziellen Hilfskonferenz der G7 für die Ukraine unter Einschluß der EG und Rußlands am 27. Oktober 1994 in der kanadischen Stadt Winnipeg. Bei dieser Gelegenheit bezifferte Kutschma den ukrainischen Mittelbedarf bis Ende 1995 auf 7 Mrd. USD und allein für das vierte Quartal 1994 auf 900 Mio. USD. Von den Konferenzteilnehmern wurden ihm vorsichtig bilaterale Finanzzuwendungen und Zahlungsaufschübe für ukrainische Verbindlichkeiten zugesichert.¹ Ferner kündigte der IWF an, bereits im November 1994 nach einer Heraufsetzung des Kreditlimits über einen Beistandskredit von 997,3 Mio. SZR (rd. 1,5 Mrd. USD) sowie über die Bewilligung einer zweiten Tranche der STF in der ersten Jahreshälfte 1995 zu verhandeln. Voraussetzung dafür war ein mit dem IWF abgestimmtes Wirtschaftsprogramm, das Anfang März 1995 in einem gemeinsamen Memorandum von Regierung und Nationalbank der Ukraine dem IWF-Exekutivrat vorgelegt wurde. Drei der wichtigsten Ziele, auf die die staatliche Wirtschafts- und Finanzpolitik verpflichtet wird, sind die Eindämmung der Inflation durch eine Reduzierung des Haushaltsdefizits, die Verringerung des Zahlungsbilanzdefizits durch eine Steigerung der Exporte sowie der Aufbau eines marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmens.² Der vom IWF daraufhin im April 1995 zugesagte Bereitschaftskredit in Höhe von rd. 1,5 Mrd. USD soll in fünf Tranchen zu je etwas über 300 Mio. USD ausgezahlt werden, wobei die Gewähr jeder einzelnen Tranche vom Ausgang der Überprüfung der eingegangenen Verpflichtungen abhängig gemacht wird.³ In der ersten Junihälfte 1995 erfolgte überdies die Zuteilung der zweiten Tranche im Rahmen der STF in Höhe von 249,33 SZR (rd. 372 Mio. USD), die vorläufig als Währungsreserve dient.

¹ NZZ, 29.10.1994.

² VWD-Osteuropa, 9.3.1995.

³ VWD-Osteuropa, 8.6.1995.

Die *Weltbank* hatte der Ukraine erstmals im Juni 1993 ein Darlehen in Höhe von 27 Mio. USD zur Unterstützung von institutionellen Reformen gewährt. Nach dem Beginn strukturierter Beziehungen zwischen der Ukraine und dem IWF hat die Weltbank Ende Dezember 1994 einen Kredit in Höhe von 500 Mio. USD zugesagt¹, von dem bereits eine erste Tranche von rd. 400 Mio. USD sofort ausbezahlt wurde, um den Zahlungsbilanzdruck zu verringern. Der Rest soll im Kalenderjahr 1995 folgen. Gegenwärtig arbeitet die Weltbank an der Vorbereitung verschiedener Investitionsvorhaben. Für die Modernisierung der Wasserkraftwerke will sie 107 Mio. USD der auf 150 Mio. USD veranschlagten Gesamtkosten übernehmen. Ein Saatgutprojekt soll mit 32 Mio. USD unterstützt werden. Für diverse Projekte im Gesundheitsbereich sind zunächst Kredite von rd. 50 Mio. USD vorgesehen.²

Die *Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung* hat fast zum gleichen Zeitpunkt wie die Weltbank ihr Engagement in der Ukraine begonnen. Mitte Dezember 1994 wurde ein Vertrag mit der Kiewer Regierung über einen Kredit von über 100 Mio. ECU unterzeichnet, der ein Programm zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen mitfinanzieren soll.³

Die *Europäische Union* hatte Ende Dezember 1994 zunächst einen ersten Zahlungsbilanzkredit in Höhe von 85 Mio. ECU bewilligt⁴, dessen Auszahlung bis zur Einigung über einen Zeitplan für die Schließung des Kernkraftwerks Tschernobyl zurückgehalten wurde. Doch nach dessen Vorlage stimmte der EU-Ministerrat sofort einem weiteren, deutlich höheren Zahlungsbilanzkredit von 220 Mio. ECU zu.⁵ Schließlich hatte Mitte März 1995 eine internationale Konferenz in Paris, an der Vertreter aus 13 Ländern und 7 internationalen Finanzorganisationen sowie die EU-Kommission teilnahmen, der Ukraine Finanzmittel für das laufende Jahr in Höhe von ca. 3 Mrd. USD in Aussicht gestellt. Gut zwei Drittel des Betrages sollen von den Finanzinstitutionen, der Rest von einzelnen Staaten zur Verfügung gestellt werden.⁶

3.1.2 Bilaterale Schuldenregelung

Seit ihrer Unabhängigkeit muß die Ukraine zur Sicherung der Energiebasis ihrer Wirtschaft für die erforderlichen, in Dollar fakturierten Öl- und Gasimporte aus Rußland und Turkmenistan Weltmarktpreise bezahlen. Die Rechnungen für die bisher geleisteten Lieferungen, insbesondere von Erdgas, konnten, wenn überhaupt, nur zu einem Bruchteil beglichen werden, so daß diese Schulden gegenüber beiden GUS-Partnern fortlaufend anstiegen. Ende 1994 beliefen sie sich auf 1,5 Mrd. USD gegenüber Rußland und 1 Mrd. USD gegenüber Turkmenistan. Für die Verbindlichkeiten gegenüber Turkmenistan konnte rasch eine Umschuldung vereinbart werden. Im Falle Rußlands gelang dies zunächst nicht. Die russische Regierung hatte sich vorher auf der speziellen G7-Hilfskonferenz für die Ukraine in Winnipeg bereit erklärt, einen Zahlungsaufschub für 635 Mio. USD-Verbindlichkeiten, die im vierten Quartal 1994 fällig gewesen wären, bis zum 1. Februar 1995

¹ VWD-Osteuropa, 27.12.1994.

² VWD-Osteuropa, 31.3.1995.

³ VWD-Osteuropa, 20.12.1994.

⁴ VWD-Osteuropa, 23.12.1994.

⁵ VWD-Osteuropa, 23.5.1995.

⁶ VWD-Osteuropa, 26.3.1995.

zu gewähren.¹ Statt dessen wurde aber die im russisch-ukrainischen Verhältnis noch offene Frage der Behandlung der Altschulden der UdSSR geregelt. Am 9. Dezember 1994 unterzeichneten beide Staaten einen Vertrag, demzufolge die Ukraine, so wie dies die übrigen GUS-Staaten gegenüber Rußland bereits früher getan haben, die Null-Lösung akzeptiert, was den Verzicht auf ihren Anteil an den Aktiva und Passiva der ehemaligen UdSSR im Ausland bedeutet.² Einer Übereinkunft aus dem Jahre 1991 zufolge bezifferte sich der Anteil der Ukraine auf rd. 16% (rd. 10,5 Mrd. USD) der sowjetischen Altschulden, die zu bedienen gewesen wären. Der Vermittlung des IWF auf beiderseitigen Wunsch war es wohl mitzuverdanken, daß nach zähen Verhandlungen Mitte März 1995 in Kiew eine vertragliche Vereinbarung über die Umstrukturierung der ukrainischen Schulden gegenüber Rußland in Höhe von fast 4 Mrd. USD erzielt wurde. Russischen Angaben zufolge soll die Ukraine einen Zahlungsaufschub bis 1997 erhalten und dann bis zum Jahre 2001 jährlich ein Fünftel der Gesamtsumme tilgen.³ Gleichzeitig verständigte man sich auch darauf, ukrainische Energieschulden bei Gasprom in Höhe von 1,4 Mrd. USD in Schuldverschreibungen umzuwandeln, die zum Erwerb von Minderheitenbeteiligungen an wichtigen Industriebetrieben verwendet werden können.⁴ Da seit Beginn des Jahres 1995 wegen unbezahlter Erdgasrechnungen neue Schulden entstanden sind, die sich allein bis Ende April bereits auf 400 Mio. USD bezifferten, schlug die russische Regierung vor, einen Teil der Forderungen gegen die Überstellung von strategischen Bombern aus Zeiten der UdSSR (19 TU-160 und 25 TU-95) aufzurechnen.⁵ Wegen der kurzfristig nicht zu vermindernenden Energieintensität der ukrainischen Wirtschaft bei anhaltend leeren Kassen ist die Aufnahme westlicher Kredite unumgänglich, so daß mit einem weiteren Anstieg der Bruttoverschuldung in Höhe von 7,1 Mrd. USD (1994) auf 12 Mrd. USD bis Ende 1995 zu rechnen ist.⁶

3.2 *Programm zur Schließung von Tschernobyl*

Auf dem G7-Gipfel in Neapel hatten die Teilnehmer erneut ihre Absicht bekräftigt, sich für die baldige Schließung von besonders risikoreichen Atomreaktoren einzusetzen, und dabei der Stilllegung des Kernkraftwerks Tschernobyl höchste Priorität zuerkennen. Damit unterstützten sie eine deutsch-französische Gemeinschaftsinitiative, für die bereits auf dem EU-Gipfel in Korfu am 24. und 25. Juni 1995 eine erste Finanztranche in Höhe von 500 Mio. ECU bewilligt worden war. Jetzt wurde nicht nur eine weitere Tranche im Umfang von 200 Mio. USD in Form von Zuschüssen einschließlich der Auffüllung des nuklearen Sicherheitsfonds für diesen Zweck beschlossen, sondern auch die Vorlage eines Zeitplans zur Schließung von Tschernobyl angekündigt. Die Durchführung dieses Vorhabens sollte mit der Fertigstellung von drei neuen, sicherheitstechnisch modernen Reaktoren von Rowno, Chmelnitzki und Saporoschje, mit umfassenden Reformen auf dem Energiesektor, mit einer verstärkten Energieeinsparung sowie mit der Nutzung anderer

¹ VWD-Osteuropa, 29.10.1994.

² Vgl. W. Lichter, Ukraine, in: BfAI (Hrsg.), Länderreport GUS - Wirtschaftstrends zum Jahreswechsel 1994/ 95, Köln 1995, S. 76.

³ VWD-Osteuropa, 22.3.1995.

⁴ Ostwirtschaftsreport, 9/1995, S. 180.

⁵ VWD-Osteuropa, 28.3.1995.

⁶ A. Sekarev, Ukraine, in: DIW-Kooperationsbüro (Hrsg.), Wirtschaftslage und Reformprozesse in Mittel- und Osteuropa - Sammelband 1995, Berlin 1995, S. 89.

Energiequellen einhergehen und so auftretende Verluste in der Stromversorgung hinreichend kompensieren. Die Gesamtkosten aller Maßnahmen werden von westlichen Experten auf 1,6 Mrd. USD geschätzt.¹ In dem nach Neapel eröffneten Atompoker vor allem zwischen der Ukraine und der EU ist ein erstes Zwischenergebnis erzielt worden. Am 17. Mai 1995 verständigten sich beide Seiten auf einen Zeitplan zur Schließung des Kernkraftwerks Tschernobyl in drei Stufen bis zum Jahr 2000. Zuerst wird 1996 der zweite Reaktorblock, der nicht mehr in Betrieb ist, völlig abgeschaltet. Dann soll 1997 der erste Block stillgelegt werden, und schließlich wird 1999 der dritte Reaktor geschlossen.² Die formelle Zustimmung der ukrainischen Regierung zu diesem Zeitplan, die ihr durch politische und finanzielle Zugeständnisse seitens der EU, des IWF und der Weltbank in einem anderen Kontext sicherlich erleichtert wurde, bedeutet nicht automatisch grünes Licht für die reibungslose Durchführung der Schließung von Tschernobyl. Sie ist erst, wie Kiew verlauten läßt, gewährleistet, wenn die flankierenden Begleitmaßnahmen und die Finanzierung des Gesamtvorhabens einvernehmlich geregelt sind. Voraussetzung dafür ist indes, daß sich die Führung der Ukraine auf eine einheitliche Position in beiden Fragen festlegt. So hat der Chef des ukrainischen Sicherheitsrates, W. Horbulin, für die Außerbetriebsetzung von Tschernobyl und die alternative Deckung des nationalen Energiebedarfs zunächst westliche Finanzmittel in Höhe von 4 Mrd. USD und damit die volle Kostenübernahme verlangt³, während der ukrainische Atomminister J. Kostenko dagegen auch ukrainische Finanzbeiträge in Aussicht gestellt hat.

Die EU und die G7-Staaten haben unter Hinweis auf ihre bereits vorliegenden Angebote zunächst eine abwartende Position eingenommen, weil der Entscheidungsprozeß innerhalb der ukrainischen Führung noch in vollem Gange ist.

3.3 *Beratungshilfe*

3.3.1 "Transform": Beratungskonzept der Bundesregierung

Für die Ukraine standen 1994 rd. 10% der Mittel des deutschen "Transform"-Programms zur Verfügung.⁴ Die inhaltlichen Schwerpunkte waren die Regierungsberatung zur Schaffung marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen, die Unterstützung beim Aufbau des Finanzsektors sowie Modellprojekte zur Umstrukturierung von Unternehmen, zur Förderung des Agrarsektors, zum Aufbau staatlicher Verwaltungen sowie zur Förderung von Maßnahmen auf dem Gebiet der betrieblichen Weiterbildung sowie von außerbetrieblichen Bildungseinrichtungen. Außerdem förderte die Bundesregierung im vergangenen Jahr Maßnahmen zum Aufbau der Wirtschaftsstatistik, zur Unterstützung des Bau- und Wohnungswesen sowie Projekte im Umweltsektor. Im Rahmen der Rechtsberatung wurden insbesondere Maßnahmen zur Verfassungsrechtsreform, zum Zivil-, Handels- und Wirtschaftsrecht sowie zur Reform des Justizwesens durchgeführt. Wenn es

¹ VWD, 12.7.1995.

² Vgl. dazu: Geld oder Leben: Der Deal von Tschernobyl - Interview mit J. Kostenko, Atomminister der Ukraine, in: Die Zeit, 28/7.7.1995, S. 39.

³ NZZ, 15.6.1995.

⁴ Der Text dieses und des folgenden Abschnitts basiert auf: Bundesministerium für Wirtschaft, Die Beratung Mittel- und Osteuropas beim Aufbau von Demokratie und sozialer Marktwirtschaft..., a.a.O., S. 31-41, sowie Fortschreibung 1995, a.a.O., S. 35-45.

auch eine Reihe regionaler Schwerpunkte gab (der landwirtschaftlich strukturierte Oblast Poltawa in der Zentralukraine sowie der stark industrialisierte Oblast Saporoshnje in der Südukraine), so konzentrierte sich der Beratungsbedarf der ukrainischen Partner aufgrund der bestehenden Reformdefizite bei der Gestaltung der marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in erster Linie auf Regierungsberatung. Beratungshilfe durch deutsche Experten erhielten die ukrainischen Ministerien für Wirtschaft, Landwirtschaft, Außenwirtschaft und Verkehr sowie das Antimonopolkomitee, der staatliche Eigentumsfonds und einzelne Unterausschüsse des Parlaments. Intensiv wurden Experten deutscher Forschungseinrichtungen (DIW, DB-Research, Osteuropa-Institut München) in die Beratungsaktivitäten einbezogen.

1995 werden die Beratungsmaßnahmen mit dem ungefähr gleichen Mittelvolumen fortgeführt. Eine wichtige Voraussetzung für die Wirksamkeit der Beratungstätigkeit ist die offensichtlich gegenwärtig recht ausgeprägte Reformentschlossenheit des neuen ukrainischen Präsidenten und seiner Regierung. Inhaltlich wurden für die "Transform"-Beratung zwei Schwerpunktbereiche festgelegt:

- Beratung der Regierung, vor allem im Hinblick auf die Realisierung des mit dem IWF ausgehandelten Restrukturierungsprogramms (Fragen der Geld- und Währungspolitik, Einführung des Griwna, Gestaltung der notwendigen marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Finanz- und Agrarsektor sowie ergänzend Einsatz deutscher Experten in den Fachressorts für Landwirtschaft, Außenwirtschaft und Verkehr sowie im Antimonopolkomitee und im staatlichen Eigentumsfonds) sowie
- Hilfe beim Aufbau der staatlichen Verwaltung, wo die Bundesregierung das Institut für staatliche Verwaltung und Kommunalverwaltung in Kiew und seine Filiale in Dnjepropetrowsk unterstützt (Entsendung von Langzeitexperten, Dozentenausbildung, Zusammenarbeit mit Ministerien bei der Ausbildung).

Neben den beiden genannten Schwerpunkten finanziert die Bundesregierung eine Vielzahl von Maßnahmen zur Unterstützung der Privatisierung und der Entwicklung des Unternehmenssektors, insbesondere mit dem Ziel eines Ausbaus mittelständischer Strukturen. Als weitere Beratungsfelder sind die Förderung des Banken- und des Börsensektors sowie die Unterstützung von Maßnahmen im Umweltsektor und im Sozial- und Wohnungswesen vorgesehen. Die Beratung zu Rechtsfragen wird fortgesetzt. In regionaler Hinsicht bleiben die Gebiete Poltawa und Saporoshnje Kernzentren deutscher Beratungsaktivitäten.

3.3.2 Beratungsmaßnahmen internationaler Akteure

Die wichtigsten Partner der Ukraine bei Beratung und technischer Hilfe stimmen mit denen für Rußland weitgehend überein: die EU mit dem TACIS-Programm, die EBWE, die Weltbank zusammen mit der International Finance Corporation (IFC) und der IWF.

Die *Europäische Union* hat im Rahmen des TACIS-Programms bis 1994 ca. 150 Mio. ECU bereitgestellt und wird diesem Betrag 1995 voraussichtlich weitere 30 Mio. ECU für Beratungsmaßnahmen und Ausbildung hinzufügen. In sektoraler Hinsicht konzentriert sich TACIS in der Ukraine auf Unternehmensumstrukturierung und Förderung der Energiewirtschaft. Hinzu kommen Maßnahmen im Bereich der Lebensmittelerzeugung sowie Verkehr, Telekommunikation und Ausbildung. In regionaler Hinsicht waren die Vorhaben bislang auf die Donbass-Region sowie die Region Charkow-Dnjepropetrowsk-Saporoshje ausgerichtet.

Die *Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung* konzentriert sich wie im Falle Rußlands auch in der Ukraine auf Projektfinanzierung, flankiert die Investitionsvorhaben hier aber ebenfalls durch Beratungsmaßnahmen, wobei der Finanzsektor, die Landwirtschaft, die Privatisierung sowie ausgewählte Infrastrukturvorhaben als sektorale Schwerpunkte erscheinen. Im Energiesektor wird der G7-Aktionsplan zur Verbesserung der Reaktorsicherheit unterstützt.

Die *Weltbank* lenkt ihre Beratungsaktivitäten - gleichfalls wie bei Rußland - auf den Aufbau marktwirtschaftlicher Institutionen. Die gesamten Projektkosten seit 1993 belaufen sich auf 44 Mio. USD. Die IFC hat bis Anfang 1995 in zehn ukrainischen Städten Büros eingerichtet, die im Laufe des Jahres durch weitere ergänzt werden und insbesondere der Unterstützung der kleinen Privatisierung dienen sollen.

Der *Internationale Währungsfonds* wiederum berät durch mehrere, ständig in Kiew anwesende Experten in den Bereichen Geldpolitik, Fiskal- und Haushaltspolitik, Steuerpolitik und Statistik. Wichtigste Beratungspartner für die IWF-Spezialisten sind wie im Falle Rußlands das Wirtschafts- und Finanzministerium, die Zentrale Statistische Behörde sowie die Nationalbank.

Die wichtigsten *Akteure bilateraler Beratungshilfe* sind neben Deutschland die USA (Entwicklung des Privatsektors, Energie und Umweltschutz, Strukturwandel und Bankwesen), Kanada (öffentliche Verwaltung, Klein- und Mittelbetriebe, Landwirtschaft, Umweltschutz und Reaktorsicherheit), Großbritannien (Bankensektor, Privatisierung, Landwirtschaft, Energie) und die Niederlande (Landwirtschaft, Energie).

Wie im Falle Rußlands, so stehen auch für die Ukraine positive und negative Ergebnisse der Beratungsaktivitäten nebeneinander. Viele der genannten Grundschwierigkeiten stimmen überein: die Instabilität der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Lage, das Problem, für Beratungsaktivitäten immer die adäquaten Partner zu finden, die Schwierigkeiten, ausreichende Beratungsexpertise auf westlicher Seite zu mobilisieren. Hinzu kommt der lange verschleppte Beginn zügiger Reformmaßnahmen, was zu einer erheblichen Aufstauung der zu überwindenden Schwierigkeiten geführt hat. Positiver als im russischen Fall ist für die Ukraine die Frage der Akzeptanz ausländischer Hilfe zu bewerten. Das Land muß sich nicht zuletzt aufgrund latenter Spannungen mit Rußland um einen zunehmenden Akkord mit dem westlichen Ausland bemühen. Des weiteren ist die Wirtschaftskraft schwach und bleibt dies vermutlich auch auf absehbare Zeit. Schließlich dürfte auch die begrenzte Zahl eigener ukrainischer Fachleute die Kiewer Regierung geneigter machen, auf ausländische Expertise zurückzugreifen.

3.4 Die Ukraine und die EU: Interimsabkommen

Im 16. Juni 1994 wurde zwischen der EU und der Ukraine das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen unterzeichnet. Wegen des Zeitbedarfs der Ratifizierung sollte die Ukraine - in Parallele zum Vorgehen gegenüber Rußland - durch ein Interimsabkommen vorzeitig in den Genuß der vorgesehenen handelspolitischen Vorzugsregelungen gelangen. Freilich dauerte es relativ lang, bis das Interimsabkommen am 1. Juni 1995 unterzeichnet wurde¹, weil die EU die Vorlage des Schließungsplanes für Tschernobyl abwarten wollte. Mit der Signatur treten die vereinbarten

¹ Handelsblatt, 2./3.6.1995.

Handelskonzessionen sofort in Kraft, was bedeutet, daß die Partner sich gegenseitig die Meistbegünstigungsklausel gewähren. Wie im russischen Fall werden Kontingente und mengenmäßige Beschränkungen für die Ausfuhr ukrainischer Erzeugnisse bis 1998 schrittweise abgebaut, gewisse Textil- und Stahlerzeugnisse wiederum ausgenommen. Für die Zeit danach soll eventuell der Aufbau einer Freihandelszone eingeleitet werden. Das Abkommen enthält Richtlinien zur Liberalisierung in den Bereichen Dienstleistungen, Niederlassung von Unternehmen und Kapitaltransfer sowie für den Schutz geistigen Eigentums. Vorgesehen ist weiter ein institutionalisierter politischer Dialog sowie die Zusammenarbeit auf zahlreichen anderen Gebieten, die für die marktwirtschaftliche Umgestaltung der Ukraine von Bedeutung sind. Angesichts der strukturellen Schwäche der Wirtschaft sind freilich signifikante Auswirkungen des Abkommens auf die Dynamik des ukrainischen Außenhandels vorerst kaum zu erwarten.

4. Halifax: der "Gipfel der Bescheidenheit"

4.1 Halifax im Kontext der Entwicklung seit 1989

Der G7-Gipfel von Halifax markierte das Ende der 1989 in Paris eröffneten dritten Gipfelrunde. Damals hatte sich der sowjetische Staats- und Parteichef Gorbatschow im Zeichen des von ihm verkündeten "Neuen Denkens" an den französischen Staatspräsidenten Mitterrand gewandt und sich um einen Platz für die UdSSR im Kreis der führenden Weltwirtschaftsmächte bemüht. Beginnend mit dem Londoner Spitzentreffen von 1991 war die sowjetische und später die russische Führung in zunehmenden Maße an den Beratungen der Gipfelkonferenzen beteiligt worden¹, so daß man für den 1994er Gipfel in Neapel bereits von einer Erweiterung zur (wenigstens politischen) "G8" gesprochen hat.² Insgesamt haben die Gipfeltreffen der Vergangenheit nicht nur die Beteiligung der russischen Führung an weltpolitischen Entscheidungsprozessen verstärkt oder zumindest symbolisiert. Man bemühte sich auch darum, den Unterstützungsmaßnahmen der führenden Industriemächte sowie der internationalen Finanz- und Wirtschaftsorganisationen immer wieder neue Impulse zu geben. Dies galt vor allem für den 1993er Gipfel von Tokio und die mit ihm verbundenen Vorkonferenzen, die im Zeichen einer durch Konfrontation mit dem alten Obersten Sowjet verschärften innenpolitischen Krise Rußlands und der hierdurch erschütterten Machtposition Jelzins gestanden sowie zu erheblichen westlichen Unterstützungszusagen geführt hatten.³ Der tatsächliche Verlauf der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Rußland begann sich allerdings schon frühzeitig vom Rhythmus der Gipfelkonferenzen abzulösen. Zunehmend verstärkte sich der Trend zur "Routinisierung" bzw. "Technokratisierung" der Hilfsmaßnahmen, nicht zuletzt durch eine Verlagerung der Unterstützungsaktivitäten von den einzelnen westlichen Industriestaaten zu den internationalen Wirtschafts- und Finanzorganisationen. Im Zuge des Übergangs zu üblichen Prozeduren der Kreditgewährung nahmen gleichzeitig die Intensität der Maßnahmen und ihr

¹ Vgl. H.-H. Höhmann/C. Meier, Auf der Suche nach einer strategischen Partnerschaft. Der UdSSR und der Westen nach dem Londoner Weltwirtschaftsgipfel, Berichte des BIOst, 44/1991.

² Vgl. H.-H. Höhmann/C. Meier, Die G8-Perspektive von Neapel..., a.a.O.

³ Vgl. H.-H. Höhmann/C. Meier, Unterstützungskonzepte auf dem Prüfstand..., a.a.O.; H.-H. Höhmann/C. Meier, Hilfsaktivitäten auf Sparflamme?..., a.a.O.

Hilfscharakter ab. Auch kam es in Rußland zu zunehmender Skepsis¹, wenn nicht gar Ablehnung gegenüber westlicher Unterstützung, einmal aufgrund der schwer einzuschätzenden und nicht selten fragwürdigen Wirksamkeit der Hilfe, zum anderen im Zusammenhang mit den innerrussischen Auseinandersetzungen um ein neues, national-patriotisches, wenn nicht gar neoimperialistisch-expansives Selbst- und Rollenverständnis Rußlands gegenüber dem "nahen" Ausland und im Kontext der Weltpolitik. All diese Entwicklungen führten dazu, daß der Westen seine starke Konzentration auf Rußland einschränkte und zunehmend auch die Ukraine in sein Unterstützungsprogramm einbezog, zumal der zweitgrößte GUS-Staat unter seinem neuen Präsidenten Kutschma Anstalten machte, sich um Fortschritte bei monetärer Stabilisierung und ökonomisch-politischer Systemtransformation zu bemühen.

Die zuvor skizzierten Tendenzen setzten sich zwischen den G7-Gipfeln von 1994 und 1995 sowie in Halifax selbst fort. Diese Zusammenkunft stand ebenfalls im Zeichen einer Berücksichtigung auch der Ukraine. Zugleich wurden die Unterstützungsaktivitäten tendenziell weiter zurückgenommen und routinisiert, d.h. noch mehr auf die internationalen Wirtschafts- und Finanzorganisationen übertragen. Auch der Prozeß Rußlands hin zu voller Akzeptanz als Mitglied der G7-Gruppe verlor gegenüber dem Vorjahresgipfel an Dynamik. Dies war weniger auf westliche Zweifel an den Fortschritten der politisch-ökonomischen Transformation in Rußland im Kontext des Tschetschenien-Kriegs und seinen politischen Begleitumständen zurückzuführen, die auf dem Gipfel kaum eine Rolle spielten, obwohl man russischerseits "harte Fragen" erwartet hatte.² Entscheidend war vielmehr eine sowohl realistische als auch politisch wohlkalkulierte Selbstbeschränkung Rußlands, d.h. die Einsicht, im Konzert der führenden westlichen Wirtschaftsmächte einfach (noch) nicht mithalten zu können.³ So gibt es insgesamt zahlreiche Gründe, den Halifax-Gipfel als einen "Gipfel der Bescheidenheit" (J. Chrétien) zu kennzeichnen.⁴ Nach seinem Verlauf zu urteilen, hätte man ihn auch getrost unter das Motto "Zurück zur Bescheidenheit" stellen können - und dies sowohl aufgrund seiner Ergebnisse als auch wegen des Bemühens der Veranstalter, auf Pomp und großspurige Selbstdarstellung, wie sie früher zu beobachten waren, zu verzichten.

4.2 Die politische Dimension

Wiederum war die politische Bedeutung des Gipfels größer als die eines Impulsgebers für die Wirtschaftspolitik. Im Vergleich zum G7-Gipfel von Neapel ist Rußland politisch weiter aufgewertet worden.⁵ Dafür gibt es eine Reihe eindeutiger Belege. Erstens ist der russische Präsident vor Beginn der politischen Beratungen vom amtierenden G7-Vorsitzenden ausführlich über die Ergebnisse der G7-Wirtschaftsgespräche informiert worden.⁶ Diese Neuerung dürfte keine einmalige Geste bleiben, sondern auch künftig Richtschnur sein. Zweitens wurde der politische Fragenkatalog für die Gespräche mit dem russischen Präsidenten um solche Themen globalen Maßstabs erweitert, die einen

¹ Siehe z.B. MVF moţet torpedirovat' razvitie rossijskoj konomiki, in: Finansovye izvestija, 15.12.1994, S. 1, sowie als Antwort darauf: Pravo na kredity MVF nuţno zarabotat', in: Finansovye izvestija, 20.12.1994, S. 1.

² V Galifakse El'cina oţidaet teplyj priem i ţestkie voprosy po Ėeĕne, in: Finansovye izvestija, 15.6.1995, S. 1.

³ Vgl. Andrej Kozyrev ne dumaet, ěto Moskve sleduet speřit' so vstupleniem v "semerku", in: Izvestija, 9.6. 1995, S. 3.

⁴ FAZ, 16.6.1995.

⁵ Vgl. H.-H. Höhmann/C. Meier, Die G8-Perspektive von Neapel..., a.a.O., S. 15f.

⁶ FAZ, 16.6.1995.

Bezug zur Wirtschaft haben und für Rußland von Interesse sind wie z.B. die Bekämpfung des Rauschgifthandels.¹ Drittens wurden mit der russischen Regierung und auf deren Wunsch für den Zeitraum bis zum G7-Gipfel 1996 zwei konkrete Kooperationsprojekte verabredet, die die politische Einbindung Rußlands in den G7-Prozeß verstärken sollen: Zum einen wird jeweils eine Expertengruppe gebildet, die Maßnahmen zur Abwehr des internationalen Terrorismus und des organisierten transnationalen Verbrechens erarbeiten soll. Zum anderen ist im kommenden Frühjahr eine Konferenz in Moskau geplant, die sich mit Fragen der nuklearen Sicherheit, der Atommüllentsorgung und des Schmuggels von Nuklearmaterial befassen soll. Viertens hat sich die "P8", die politische Zusammenarbeit der G7 plus Rußland, bis auf weiteres als gleichberechtigte Institution neben der ausschließlich für den Wirtschaftsdialog reservierten G7-Institution etabliert. Fünftens erscheint daher mittelfristig - so zumindest die Auffassung von Bundeskanzler Kohl - eine Umwandlung der G7/P8 in eine G8 nicht mehr eine Frage des "ob", sondern nur noch des "wann".² In einem solchen Fall würde aber die Diskussion über eine grundlegende Reform des G7-Mechanismus, die heute zum Ritual eines jeden Gipfels gehört, endgültig nicht mehr zu vermeiden sein.

Das G7-Zugeständnis einer politischen Aufwertung Rußlands auf dem Halifax-Gipfel überraschte, weil es von russischer Seite nicht mit einem wenigstens partiellen Entgegenkommen in einzelnen, für manche G7-Staaten wichtigen Fragen honoriert wurde. Weder signalisierte Jelzin die Bereitschaft zum Verzicht auf die Lieferung russischer Nuklearanlagen für das iranische Kraftwerk Buschir, wie dies von amerikanischer Seite erhofft wurde, noch ließ er Anzeichen erkennen, nach dem Beschluß über die Bildung einer schnellen UN-Eingreiftruppe nun verstärkt die Autorität Moskaus bei den Serben in Belgrad und Bosnien für eine dauerhafte Friedensregelung einzusetzen. Statt dessen beschied er, daß die russischen Einflußmöglichkeiten im Westen vielfach überschätzt würden. G7-Kritik am russischen Vorgehen in Tschetschenien ließ er passieren, weil sie sich zum einen durch die gleichzeitige westliche Mißbilligung der Geiselnahme in Budjonnowsk selbst neutralisierte und weil eine vorbeugende Intervention der russischen Diplomatie dafür gesorgt hatte, daß eine Verurteilung des russischen Vorgehens in Tschetschenien nicht in das politische Schlußdokument des Halifax-Gipfels aufgenommen wurde.³

4.3 Die wirtschaftliche Dimension

In wirtschaftlicher Hinsicht wurde die Bereitschaft der G7 bekräftigt, den ökonomischen Systemwandel in den Transformationsländern zu unterstützen und sich für ihre Eingliederung in die globalen Handels- und Finanzsysteme einzusetzen. Die Notwendigkeit, den osteuropäischen Ländern einen besseren Marktzugang zu verschaffen, wurde bekräftigt. Im Hinblick auf die Unterstützung der *Ukraine* wurde im Abschlußkommuniqué⁴ die Reformbereitschaft des Landes begrüßt und die

¹ Vgl. Presseerklärung des deutschen Bundeskanzlers H. Kohl in Halifax am 17.6.1995, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 53, 28.6.1995, S. 488f.

² FAZ, 19.6.1995.

³ Vgl. dazu: Erklärung des Vorsitzenden, abgegeben im Namen der Staats- und Regierungschefs der G7-Staaten und der Russischen Föderation vom 17. Juni 1995, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 53, 28.6.1995, S. 483f.

⁴ Kommuniqué des Gipfeltreffens vom 16. Juni 1995, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 53, 28.6.1995, S. 482.

Ukraine zur Fortsetzung der Transformationsanstrengungen ermutigt, wobei man das Land gleichzeitig auf weitere Zusammenarbeit mit internationalen Finanzinstitutionen verwies. Wenn der wirtschaftliche Wandel entschlossen weitergeführt würde, könnten zusätzliche 2 Mrd. USD von den internationalen Finanzinstitutionen zur Verfügung gestellt werden. Fortgesetzt werden sollen die Unterstützungsmaßnahmen zur Schließung des Kernkraftwerks von Tschernobyl. Weltbank und EBWE werden in diesem Zusammenhang aufgefordert, ihre Zusammenarbeit mit der Ukraine zur Entwicklung einer realistischen langfristigen Energiestrategie fortzusetzen.

In bezug auf *Rußland* anerkennt das Kommuniqué das Bekenntnis der russischen Regierung zur Weiterführung von monetärer Stabilisierung und institutionellem Wandel. Der Fortgang der politischen Reformen wird eingefordert. Die Schlüsselstellung bei wirtschaftlichen Unterstützungsmaßnahmen soll dem IWF zufallen. Fortschritte bei der vertraglichen Regelung der Schuldenproblematik werden begrüßt, darunter die erklärte Bereitschaft, eng mit dem Pariser Club zusammenzuarbeiten.

Abschließend ist festzustellen, daß die *Ziele* der westlichen Unterstützungsmaßnahmen prinzipiell die gleichen geblieben sind, wenn sich auch - auf reduziertem Leistungsniveau - einige Akzentverschiebungen ergeben haben. Für die Sache einer stabilen politischen und ökonomischen Entwicklung in Rußland und der Ukraine ist das westliche Interesse nach wie vor auf Fortschritte bei fünf zentralen Transformationselementen ausgerichtet: Systemtransformation hin zur Marktwirtschaft; makroökonomische Stabilisierung; Wandel der ökonomischen Realstrukturen; soziale Flankierung des Transformations- und Stabilisierungsprozesses sowie Eingliederung Rußlands und der Ukraine in die Weltwirtschaft. Zwischen diesen Zielen besteht zwar erklärtermaßen eine prinzipielle Gleichrangigkeit, doch schieben sich im Rahmen der westlichen Maßnahmen die Bemühungen um geld- und finanzwirtschaftliche Stabilisierung immer wieder in den Vordergrund, weshalb auch die Stand-by-Kredite zur Finanzierung von Haushaltsdefiziten und zur Stabilisierung der Zahlungsbilanzen die größte Resonanz fanden.

Auch der *Katalog der Mittel* zeigt eine vertraute Struktur ohne neue Impulse. Erstens geht es nach wie vor um finanzielle Regelungen in Form von Finanztransfers (jetzt fast ausschließlich als Kredite) sowie um Regelungen der Verschuldung. Zweitens bleiben - unter dem Vorzeichen der Marktöffnung für russische und ukrainische Produkte - Regelungen des Außenhandels auf der Tagesordnung. Drittens ist - auch hier gilt das Prinzip Fortschreibung statt Innovation - weiterhin Beratungshilfe vorgesehen, konzentriert in erster Linie auf System- und Strukturwandel. Viertens schließlich steht die Einbindung Rußlands und der Ukraine in internationale Wirtschaftszusammenschlüsse auf der Agenda, sei es der von der EU dominierte Europäische Wirtschaftsraum oder die WTO. Bezeichnend im Hinblick auf die Struktur der Mittel ist die bereits hervorgehobene, weitere und deutliche Akzentverschiebung in Richtung auf Kreditgewährung zu normal üblichen Bedingungen.

Kontinuität bei begrenzten Akzentverschiebungen ist schließlich auch in Bezug auf das relative Gewicht der verschiedenen Träger der Unterstützungs- und Kooperationsaktivitäten auszumachen. So ist gegenüber einzelnen westlichen Staaten und der G7 insgesamt als Staatengruppe das Gewicht der internationalen Wirtschafts- und Finanzorganisationen sowie der Europäischen Union weiter deutlich angewachsen. Insbesondere bei den Beratungsaktivitäten spielen jedoch auch die einzelnen Staaten

nach wie vor eine wichtige Rolle.

Hans-Hermann Höhmann/Christian Meier

**Between Naples and Halifax: The G-7, Russia and Ukraine
at, and in the Run up to, the "Summit of Modesty"**

Bericht des BIOst Nr. 44/1995

Summary

Introductory Remarks

From 15 to 17 June 1995, the heads of state and government of the leading industrial countries (G-7) met in Halifax for this year's economic summit. As in previous years, the topics for discussion included the progress of international support for the economic stabilisation and transformation process in both Russia and Ukraine. Moreover, the question of Russia's role as future partner of the G-7/P-8 countries was again on the agenda. On the basis of official documents and ongoing reporting in the Russian and international press, the present report examines the support measures made available to Russia and Ukraine since the previous year's summit in Naples and analyses the results of the summit meeting in Halifax.

Findings

- 1. The most important categories of support measures provided to Russia and Ukraine during the 1994/1995 period included: financial arrangements (transfer payments and debt settlements), consultancy services ("Transform" and international activities), trade deals (interim agreement with the EU), and other forms of institutional involvement in the world economy (GATT and WTO).*
- 2. In keeping with their willingness in principal to support the transformation process in Russia, the G-7 countries in Naples recommended that the Russian Government step up its co-operation with international financial organizations in the context of the above-mentioned "routinisation" of Western support measures. On the one hand, this meant that Russia should quickly create the necessary conditions to ensure that financing already approved could be utilised to the full. On the other, Russia should rapidly enter into negotiations with the International Monetary Fund (IMF) for a standby credit and, in the case of any large-scale macro-economic consolidation, should keep open its access to 6 billion US dollars in international funds to stabilize the rouble.*
- 3. The loan agreement of 10 March 1995 with the IMF grants the Russian Government an IMF standby credit of approximately 6.5 billion US dollars for the period 11 April 1995 to 15 February 1996. Western criticism of this measure has focused on three issues. Firstly, the IMF credit was provided to cover the budget deficit without exerting any influence over the breakdown of government expenditure. Secondly, the IMF provided further funds despite Russia's failure to make progress in stabilising its economy since receiving payment of the second instalment of its credit facility for restructuring, thereby acting contrary to its own principles. And, thirdly, the IMF was unable to link the provision of standby credits to the*

condition that Russia take more effective steps to hinder the flight of capital.

4. As a direct consequence of the agreement between the Russian Government and the IMF, it is now more possible to count on the World Bank to grant funds. Despite substantial funding facilities, which have amounted to a total of 3.6 billion US dollars since Russia joined in June 1992, the World Bank's project-oriented approach to aid has stirred hefty criticism in Russia. The World Bank is now being asked to grant general and non-specified loans for the Russian restructuring process.
5. The Russian Government has been negotiating for a long time to reschedule its debts with four different groups of partners, specifically:
 - public lenders in the Paris Club;
 - private creditors in the London Club;
 - the governments of individual states with or without reference to multilateral agreements in the Paris Club;
 - economic organizations such as the Eastern Committee for German Economic Affairs, with regard to support for firms.

So far only partial agreements have been reached. It remains Russia's declared goal to use reliable arrangements to achieve unhindered access to international financial markets and the broad range of financial opportunities they offer.

6. The organization and content of German consultancy services for the promotion of democracy and the development of a market economy in Eastern Europe have been upgraded since July 1993. As in 1993, a budget of approximately 300 million DM was planned for all measures in the 11 most advanced reform states in the greater Eastern European region in 1994. Of this amount, almost 40% went to the three Slavic CIS states - Russia, Ukraine, and Belarus -, whereby the Russian share alone accounted for approximately 25%. In 1995, the overall budget planned for all German consultancy services in the Eastern European reform states is, as in previous years, around 300 million DM. Seventy-four million DM are provided for Russia. While German consultancy services are achieving some unmistakably positive results, many unresolved and probably unresolvable issues remain.
7. Following negotiations lasting a good 18 months, the partnership and cooperation agreement between the EU and Russia was signed on 24 June 1994 at the European Council summit on Corfu. In view of the long ratification process, an interim agreement was prepared which, owing to the Chechen war, only became effective in July 1995. When the interim agreement was signed, agreed-upon trade concessions became effective immediately. The partners granted each other most-favoured nation status, which means that the EU grants Russia the same trade advantages as other third countries, although Russia is not yet a member of the World Trade Organization (WTO), the successor organization to GATT.
8. In contrast to earlier G-7 summits, Ukraine became one of the beneficiaries of Western assistance efforts at the G-7 meeting in Naples in 1994 for the first time. It was believed that a political and economic collapse in this CIS republic would have raised similarly complex security problems for both Russia and the West. Since then, international organizations have made considerable financial assistance available to Ukraine. The primary reason why this

support was introduced so late is that the path towards economic restructuring in this country only became clearly recognisable when L. Kutschma took office on July 19, 1994, giving international funds better prospects for success. On the whole, Ukraine receives the same forms of assistance as Russia: financial transfers by international lenders, consultancy services, and trade policy agreements. In addition, there is a nuclear assistance programme which aims to meet the needs of Ukraine's precarious energy and environmental situation.

9. There are numerous reasons for characterising the Halifax summit as a "Summit of Modesty" (J. Chrétien). To judge by the way the summit was organized, it could also be described as a "Return to Modesty" - both because of its results and because of its organizers' efforts to dispense with the pomp and blatant self-infatuation observed at previous summits. Nonetheless, the summit's political significance overshadowed the stimulus it gave to economic policy. Russia was accorded even greater political status here than at the G-7 summit in Naples. The decision by the G-7 to grant Russia a wider political role at the Halifax summit was surprising, because it was not counterbalanced on the Russian side by even partial concessions on specific issues vital to several of the G-7 countries.
10. The G-7 confirmed its readiness to support economic restructuring in the reform countries and to intervene in support of their inclusion in global trade and financial systems. The G-7 stressed the need to grant Eastern European countries improved access to the market. With regard to assistance for Ukraine, the G-7 welcomed in its closing statement this country's readiness to reform and encouraged Ukraine to continue its efforts to transform its economy, while at the same time recommending further cooperation with international financial institutions. If Ukraine pushes economic transformation forward resolutely, international lending institutions could make an additional two billion US dollars available. The G-7 promised to continue its efforts to help shut down the Chernobyl nuclear power plant. In this context, it would request the World Bank and the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) to continue their cooperation with Ukraine in developing a realistic, long-term energy strategy.
11. With reference to Russia, the closing statement recognised the Russian government's commitment to carrying forward monetary stabilization and institutional change. It called on Russia to continue with political reforms. The IMF should, in the G-7's view, occupy the key position in providing economic support measures. The statement welcomed progress towards reaching a contractual settlement of the debt problem and, among other things, Russia's declared willingness to work closely with the Club.
12. In conclusion, there is considerable continuity in the goals of Western support measures, although - given the reduced level of activity - a few shifts in emphasis have taken place. The arsenal of measures also reveals a familiar structure devoid of any new impulses: the principle of "continuation rather than innovation" predominates. Finally, continuity can be seen in the various institutions responsible for support and cooperation activities. Nonetheless, international economic and financial organizations together with the European Union have clearly increased their influence as compared to individual Western states and the G-7 as a group.